

**RETOS INSTITUCIONALES
DEL MARCO LEGAL
Y FINANCIAMIENTO
A LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Mónica Tapia Álvarez
Gisela Robles Aguilar



PRÓLOGO

La Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFOSC) cierra una etapa en el proceso de evolución de la sociedad civil en México, en vistas de que ésta se constituya en un referente de gobernabilidad democrática y en una base estable y permanente de impulso al desarrollo social desde un enfoque de derechos humanos.

La gestación de la iniciativa, la construcción del texto, la socialización y negociación de apoyos al interior del sector, la presentación a los legisladores y funcionarios públicos para negociar su aprobación duró quince años. El proceso dejó una infinidad de aprendizajes que se deben de tomar en cuenta para la presente etapa, que se puede definir como de **institucionalización**, donde se busca un sector formal sujeto a derechos y obligaciones. Ahora bien, la **institucionalización del sector** se debe de dar paralelamente al fortalecimiento de tres pilares básicos que deben sostener al sector: la participación ciudadana, a través o mediada por una organización civil; la movilización de recursos de la sociedad y para la sociedad; y la construcción e impulso de redes y creación de frentes que permitan defender los intereses del sector y ser eficaces en la incidencia de lo público.

En los últimos hallazgos sobre participación ciudadana de las investigaciones realizadas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) se constata que los mexicanos tenemos una baja participación en acciones civiles; que las instituciones en las que más nos involucramos son las iglesias y la escuela; que la participación es informal y se hace de manera individual; y que preferimos dar dinero a ser voluntario en alguna institución. Este panorama nos advierte de las dificultades para incrementar el número de organiza-

ciones civiles en México y superar las desigualdades estructurales del sector. Sólo hay 7, 500 organizaciones en todo el país y están mal distribuidas, ya que cinco estados concentran el 52% de ellas y, en contraste, cinco estados no rebasan el 3% del total de organizaciones. El reto es superar este número y llegar a tener un número significativo de organizaciones de la sociedad civil (OSCs), con peso en la vida social y política del país. Reformar el marco legal y fiscal de las organizaciones es una tarea urgente que contribuiría a enfrentar este reto.

Por otra parte, el sector se juega su independencia y autonomía de los poderes políticos y económicos en sus recursos, pues la permanencia de los proyectos y de la institución misma está determinada por sus fuentes y condiciones de financiamiento. Desde hace varias décadas, el incremento de recursos públicos dirigidos a las OSCs ha sido una demanda central. Sin duda en los últimos años, estos recursos efectivamente han aumentado, pero siguen siendo insuficientes. Ahora bien, aunque algunos argumentan que es legítimo que el mayor número de recursos provengan del gobierno, esto tiene el enorme riesgo de llevar inconscientemente al sector a constituirse en entidades subcontratistas de los gobiernos y terminar como un conjunto de empresas sociales. La preocupación, por ello, debe ir más allá de sólo aumentar el financiamiento público y orientarse hacia impulsar, por un lado, una reforma fiscal y, por el otro, fomentar una cultura de la donación que permita aumentar las aportaciones de los ciudadanos a causas sociales.

Es por el anterior motivo que el debate central debe de estar en cómo generar movimientos solidarios y de apoyo a las causas que defienden las OSCs, sostenidas en mayor medida por las aportaciones ciudadanas y dejando atrás la cultura paternal y omnipresencia del Estado. Esto significa que las OSCs puedan dar a conocer sus acciones y la eficacia de su trabajo y construir sistemas de transparencia y rendición de cuentas, así como contribuir a generar una cultura de la solidaridad por medios institucionales como la creación y el crecimiento de fundaciones e instituciones donantes, que puedan también convertirse en instrumentos al servicio de los ciudadanos que apoyan a las OSCs.

La presente investigación nos ubica en el horizonte de las estructuras y los sistemas que deben de ser transformados; nos define las acciones en el corto, mediano y largo

plazo para generar las condiciones que permitan apuntalar los tres pilares a los que hemos aludido, que determinan la evolución y el crecimiento del sector. Lo que está en juego es la construcción del andamiaje institucional y legal que permita el impulso del asociacionismo como política de Estado. El estudio también deja perfectamente al descubierto toda la trama de actores e intereses presentes en la administración pública, que generan inercias y obstáculos e imposibilitan contar con una relación gobierno - sociedad en donde los ciudadanos sean actores del desarrollo.

Hay que considerar que una vez que se aprobó la Ley, el sector aún no ha superado el pasmo de la transición política, que lo llevó al reflujo y fragmentación por el desvanecimiento de las causas comunes que anteriormente habían generado movilización. Es por esta razón que trabajar a favor de la organización del sector pasa a ser una acción estratégica ya que puede permitir negociar reformas políticas que favorezcan las propuestas de política social y de un desarrollo social incluyente y posibiliten también generar una identidad en el sector, desarrollar mecanismos de autorregulación para detener los intentos de intervención estatal y reducir los márgenes de maniobra de las organizaciones no lucrativas que realizan acciones fuera de todo marco ético.

En ese sentido, este trabajo nos muestra que emerge una nueva generación de temas de investigación en donde lo político no es tema central de la política, sino que se necesitan estudios jurídicos, institucionales y de políticas públicas para identificar los factores y valores presentes en la participación, el desarrollo social y los temas afines que apuntalen directamente a la Sociedad Civil como un referente de gobernabilidad en el país.

Sergio García
México, D.F., marzo de 2006

ÍNDICE

Prólogo de Sergio García.....	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	8
INTRODUCCIÓN.....	18
HISTORIA DE LA LFOSC.....	25
LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL CREADA POR LA LFOSC.....	37
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL GOBIERNO FEDERAL Y LOS RETOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LFOSC.....	47
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES.....	67
EL MARCO FISCAL Y EL REGISTRO DE DONATARIAS AUTORIZADAS.....	81
CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES.....	99
A corto plazo.....	107
A mediano plazo.....	110
A largo plazo.....	112
Siglas.....	114
Fuentes consultadas.....	116
Relación de entrevistas.....	123
Agradecimientos.....	126



RESUMEN EJECUTIVO

En México hay una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil (OSCs)

que se encuentran trabajando para lograr el desarrollo de comunidades, mujeres, niños, jóvenes y grupos vulnerables. El mayor problema al que estas organizaciones se enfrentan frecuentemente es la escasez de recursos con los cuales realizar su trabajo. Esto repercute también en la baja profesionalización e institucionalización de sus actividades. Tanto el marco legal como el marco fiscal crean un ambiente que puede estimular o desincentivar el desarrollo del sector no lucrativo y de su financiamiento. En este sentido, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs (LFOSC) —aprobada en diciembre de 2003— se ha convertido en un parteaguas para el sector. Esta ley representa un esfuerzo de más de una década de debates y diálogo que comenzó desde 1995 e involucró los esfuerzos de OSCs, varias dependencias del Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

El proceso de democratización ha modificado las percepciones, actitudes y prácticas entre algunos funcionarios públicos, legisladores y miembros de organizaciones. Sin embargo, la Administración Pública Federal no ha asimilado estos cambios de manera automática ni homogénea, en parte porque la ley se enfrenta a la inercia con la que interactúan muchas agencias gubernamentales que se resisten a aceptar a las OSCs como interlocutoras en las políticas públicas. Aquí sostenemos, como argumento central del trabajo, que para que el espíritu de fomento del actual marco se cumpla a cabalidad, se requiere con urgencia una mayor coordinación y simplificación de procedimientos. Para ello, es necesario involucrar a un sinnúmero de actores gubernamentales a nivel federal y estatal que normen y den forma a las actividades no lucrativas que se realizan en México.

En la primera parte de esta investigación hacemos un recuento histórico sobre el debate, los anteproyectos y la aprobación de la Ley de Fomento, recopilando las perspectivas de los diversos actores que dieron forma a los documentos legales y a las instituciones públicas que se desprenden de la Ley. En segundo lugar, analizamos los retos que se advierten para hacer operable la Ley de acuerdo con sus propias características e instituciones creadas; se destacan los principales retos de coordinación y armonización horizontales entre algunas dependencias del gobierno federal que trabajan con las OSCs y que influyen en su financiamiento y en sus actividades. En tercer lugar, se analizan las experiencias de algunos estados, con respecto a sus marcos legales y políticas de fomento, en perspectiva del marco federal. En cuarto lugar, se discuten los obstáculos y la necesidad de armonizar las políticas e instituciones de fomento federal y el marco fiscal, destacándose que ser donataria autorizada es, la mayoría de las veces una condición indispensable para recibir donaciones de particulares y de empresas. Finalmente, se sugieren recomendaciones y una agenda de cambios requeridos para operar mejor las políticas en torno a la Ley de Fomento, maximizando así el beneficio público de los recursos que proporciona el gobierno federal a las actividades no lucrativas y buscando alentar también los recursos privados para estos fines.

La Ley reconoce que el trabajo de las OSCs es de carácter público y está sujeto al fomento federal siempre que las OSCs cumplan con ciertas obligaciones. Dentro del ámbito federal, la ley crea instancias como la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo del Registro, y les otorga facultades para apoyar con recursos públicos las actividades de las OSCs. A partir de un análisis sobre las OSCs inscritas en el Registro hasta la fecha, encontramos que la mayoría de ellas están constituidas legalmente como asociaciones civiles; se dedican al fomento educativo, el desarrollo comunitario, la asistencia social, la defensa de los derechos humanos, la promoción de equidad de género y la salud; y un poco menos de la mitad son donatarias autorizadas. Además, estas organizaciones cumplen con los requisitos establecidos por las dependencias federales, tienen responsabilidad jurídica vigente y cuentan con capacidad para elaborar proyectos, es decir, son el sector más profesional de la sociedad civil.

Debe advertirse la diferencia sustancial entre “marco legal” y “políticas de fomento”, que, aunque van de la mano, en ocasiones se modifican en diferentes tiempos. El marco legal de OSCs contribuye a moldear las políticas de fomento y establece reglas generales, que pueden complementarse o no con la normatividad de menor nivel, para reducir el margen discrecional de los funcionarios públicos en su trato hacia las organizaciones. Claramente, las políticas federales de fomento han avanzado haciendo disponibles mayores recursos para las OSCs, pero sobre todo han establecido un modelo de normatividad que incluye:



- a** Una difusión amplia y pública de la convocatoria.
- b** Transparencia en los procesos de selección de proyectos.
- c** Participación de dictaminadores externos y expertos —dejando fuera a los funcionarios de estas decisiones para evitar uso político y favoritismo en la distribución de apoyos—.
- d** Publicación de los resultados.
- e** Informes parciales, finales y comprobación de los recursos requeridos.
- f** Procedimientos de evaluación.

Desde 1990, se temía que una ley para las OSCs fuera usada como mecanismo de control que coartara la libertad de asociación garantizada por la Constitución. Por ello la propuesta de **LFOSC buscó regular a las actividades y no a las organizaciones**. Sin embargo, en la práctica la Ley y el Reglamento adoptaron una definición de OSC, como aquéllas de servicios a terceros con cláusula de no distribución de remanentes en sus estatutos. Esto excluye a las OSCs que trabajan para mejorar la productividad, la competitividad y el ingreso de los miembros de las organizaciones, lo que bajo la LFOSC está definido como autobeneficio o beneficio mutuo. Así, cumplir al pie de la letra con esta definición puede segmentar y excluir los programas de apoyo a la productividad que están dirigidos a muchas organizaciones sociales tanto rurales como pequeñas empresas. Hasta la fecha, no hay lineamientos claros ni jurisprudencia sobre cómo aplicar la Ley de manera homogénea y lo que está prevaleciendo son el juicio y criterio de los funcionarios de distintos programas.

Para las OSCs también era primordial que la LFOSC **definiera reglas claras para acceder a beneficios y estímulos públicos en igualdad de circunstancias**. Por ello, un segundo reto de implementación es la simplificación de las obligaciones de comprobación fiscal. Desde antes de la LFOSC, el acceso y uso de los recursos públicos estaba regido por cierta normatividad —de presupuestación, asignación, comprobación, auditoría, etc.—, la cual aún no se ha simplificado. Bajo el argumento del “fomento”, se agregaron obligaciones a las ya existentes, como los requisitos de inscripción al Registro (que implicaron costos de modificación de estatutos), la presentación de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) como requisito de solicitud de recursos públicos y la entrega al Registro de informes anuales sobre el uso de estos recursos. Así, hay pocos incentivos para inscribirse al Registro, si se toma en cuenta la cantidad de obligaciones que se contraen frente a los beneficios que se obtienen. Los marcos legislativos estatales y el trámite para convertirse en donataria autorizada también quedaron intactos, lo cual ha dado lugar a un panorama de múltiples leyes y procesos incongruentes y duplicados que norman al sector. Este marco jurídico crea más obligaciones que derechos o facilidades, pues no existe garantía de los recursos disponibles destinados al fomento ni aquellas organizaciones con CLUNI tienen un trato preferencial (o exclusivo) frente a los recursos públicos o los procedimientos de comprobación. Estas organizaciones deben cumplir con las obligaciones del Registro (y en algunos estados con su Junta de Asistencia o Instituto correspondiente), la normatividad adicional que rige el programa (en ocasiones duplicada con información y procesos del Registro) y, en algunos casos, competir por los recursos con organizaciones a las que no se les requirió registrarse. Además, el SAT, el Registro Federal y algunos registros estatales se han convertido en registros que duplican información de las OSCs, lo que también dispersa sus derechos y obligaciones, sin asegurar la confianza y transparencia que se requieren para integrar y legitimar al sector.

Con el fin de evitar la concentración de funciones en las instancias creadas por la LFOSC, **los diferentes actores que la negociaron no acordaron una Ley General y limitaron la propuesta al ámbito federal**. Esto plantea un tercer reto muy amplio pues, a diferencia del ámbito federal, los programas estatales de apoyo a OSCs no cuentan con un modelo de normatividad ni reglas claras para seleccionar proyectos y asignar recursos, salvo algunas excepciones. Se detectó también una falta de coordinación entre los múltiples registros federales y estatales y los trámites de inscripción

a éstos. En Jalisco, Chihuahua y Sonora los apoyos parten de una instancia responsable del trabajo con OSCs, que canaliza recursos en efectivo para este trabajo y que ha establecido una normatividad mínima para difundir los requisitos, criterios de selección de proyectos, compromisos de informar y la comprobación del uso de los recursos. Estas instancias también canalizan donaciones en especie y voluntarios, asesoría, capacitación y elaboración de directorios, aunque un buen número de estos apoyos se gestionan de manera particular. Esto ha significado una flexibilización respecto a la relación tradicional de supervisión de los gobiernos estatales y en algunos casos se está promoviendo que las Juntas de Asistencia Privada sean unidades de promoción y enlace con un amplio universo de OSCs más que órganos de vigilancia de las Instituciones de Asistencia Privada. Es fundamental decir que estos esquemas de trabajo son sumamente frágiles, están a merced de cambios de gobierno y reasignaciones presupuestales y son limitados en el espectro de actividades apoyadas.

En Morelos, Oaxaca y Veracruz predominan los apoyos gestionados de manera particular, pues no existe una dependencia claramente responsable del trabajo con OSCs. Las organizaciones deben tocar las puertas de distintas dependencias y programas públicos. Las reglas que prevalecen son la “capacidad de gestión” de cada organización, que podría desagregarse en capacidad de interlocución pública, visibilidad de su trabajo, conexiones y recomendaciones de otros actores, coincidencia de sus acciones con las prioridades gubernamentales, afinidad y vínculos políticos con los tomadores de decisiones, entre otros. No existe una definición única de OSC o figura jurídica a las que se apoya, pues pueden ser de servicios a terceros, de autobeneficio o beneficio mutuo, con proyectos sociales, asistenciales o productivos. Esta amplia gama de proyectos contrasta con la tendencia explicada anteriormente mucho más limitada a las actividades asistenciales, pero no existen reglas claras que permitan un acceso transparente e imparcial a estos recursos. El seguimiento y la rendición de cuentas, en estos casos, son débiles y suceden por la propia voluntad y prácticas prevalecientes dentro de las organizaciones, mas no como obligación a la cual están sujetas por recibir el apoyo.

Estos dilemas remiten también a una discusión profunda sobre **la naturaleza privada o pública de las OSCs y el desempeño de las instituciones creadas por la Ley**. Si las organizaciones se definen como actores de naturaleza privada o particular, es lógico

que el mayor peso se ponga en la autonomía, mientras que si se definen como actores públicos tendrán mayor legitimidad pero también una mayor regulación de sus obligaciones estará más justificada, sobre todo en la utilización de los recursos y su rendición de cuentas. En ese sentido las prácticas actuales establecidas en el marco legal y las políticas de fomento son muy cerradas y limitan el concepto de rendición de cuentas, el cual se debería ampliar para dar legitimidad y construir confianza en el sector. Esto es, las OSCs sólo están obligadas a reportar a cada institución donante sobre el proyecto y los fondos que recibió directamente de ella, pero no deben informar a ningún otro actor y el público en general no tiene información, confianza y entendimiento del sector (Layton, 2005).

Las políticas y el marco fiscal determinan, por un lado, los estímulos y beneficios que los particulares obtienen al donar recursos a las OSCs pero, por otro lado, definen —por medio de la deducibilidad de impuestos— un costo de oportunidad de los recursos públicos, es decir, los recursos que el Estado deja de recibir por cobrar menos impuestos. Actualmente, todas las OSCs generalmente se dan de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como personas morales no lucrativas (o no contribuyentes), lo cual las exime del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por sus actividades. Sin embargo, es necesario llevar a cabo un trámite adicional para que los donativos recibidos en efectivo sean deducibles de impuestos.

Aunque hubieron algunos esfuerzos para modificar la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR) (Cámara de Senadores, 2005 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2005), la falta de coordinación y coherencia entre la LFOSC y el marco fiscal ha creado dos “ventanillas” paralelas, con trámites y requisitos similares y prácticamente duplicados. Por un lado, está la ventanilla de la autorización de emitir recibos deducibles de impuestos, que son indispensables para que las OSCs reciban donaciones de particulares y empresas que pueden utilizarse con mayor flexibilidad para cubrir costos de operación y administración y son recurrentes durante todo el año. Por otro lado, está la ventanilla para acceder a los recursos públicos —mediante el Registro Federal y la CLUNI— que permiten a las OSCs sufragar los costos de sus proyectos, con restricciones de su uso para costos operativos y utilizándolos durante el ciclo fiscal.

En este sentido, está pendiente la homologación de la LFOSC y el marco fiscal de las donatarias autorizadas. Aquí argumentamos que hace falta dar mayor información sobre el trámite para autorizar a las OSCs a emitir recibos deducibles de impuestos, pero sobre todo se necesita hacer equivalentes las actividades sujetas de fomento de la LFOSC y las actividades no lucrativas de la LISR. Además, es necesario mejorar los criterios de autorización por parte de los funcionarios fiscales y de la emisión de la constancia de actividades no lucrativas por parte de las autoridades competentes. Otras recomendaciones que sugerimos son:

A corto plazo:



- Difundir ampliamente los derechos y las obligaciones de la Ley de Fomento entre OSCs y la importancia de integrar al sector en el Registro Federal de OSCs.
- Facilitar la información sobre la inscripción en el Registro Federal y como donataria autorizada entre grupos que estén en procesos de constitución legal.
- Los miembros del Consejo Técnico Consultivo deberán participar más activamente en la revisión de programas, normatividad y políticas de fomento.
- Utilizar la página web <http://www.corresponsabilidad.gob.mx> del Registro para difundir información relevante sobre los programas federales.
- Promover procesos de capacitación entre funcionarios públicos que tienen trato y trabajo con OSCs.
- Capacitar a los operadores del Registro Federal para que asesoren sobre la oferta de programas federales.
- Revisar la normatividad, los procesos y los formatos de las distintas dependencias federales para establecer la CLUNI como requisito único.
- Mejorar el sistema de coordinación entre dependencias federales, para pasar de un intercambio de información a la creación de lineamientos, estímulos y prácticas.
- Revisar opciones para organizaciones que no hayan podido obtener la CLUNI.

- Fortalecer el esquema de coordinación entre dependencias federales, liderado por la Secretaría Técnica, trabajando con los funcionarios responsables de la operación de programas.
- Homologar conceptos de “acciones”, “apoyos” y “estímulos” federales de fomento y criterios normativos, de financiamiento y de comprobación fiscal.
- Lograr una acreditación común entre el Registro Federal y el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social.
- Capacitar a los funcionarios de gobiernos estatales y legisladores locales para que construyan marcos legales y políticas de fomento hacia las OSCs.
- Firmar convenios entre el Registro Federal y los registros estatales.
- Coordinar los procesos federales y estatales de profesionalización de OSCs.
- Promover encuentros e intercambios de información entre las delegaciones federales y los funcionarios estatales en torno al trabajo con las OSCs.
- Difundir información sobre la autorización como donataria entre las OSCs y los propios funcionarios del SAT.
- Establecer criterios más claros para dar la autorización como donataria.
- Simplificar los procedimientos para otorgar constancias de actividades no lucrativas por parte de las autoridades.
- Hacer válida la CLUNI como constancia de acreditación para realizar el trámite de donataria autorizada.

A mediano plazo:



- Consolidar criterios imparciales y transparentes para canalizar apoyos federales y estatales a las OSCs.
- Homologar los requisitos de los distintos programas y convocatorias federales.
- Construir un esquema federal de convenios que haga del Registro y la CLUNI el soporte único entre las dependencias y las OSCs.

- Explorar otras facilidades y estímulos públicos para las OSCs.
- Crear una Comisión Intersecretarial como esquema de coordinación federal en la que los acuerdos y lineamientos tengan carácter vinculatorio.
- Simplificar las políticas de comprobación de los recursos públicos para las organizaciones registradas.
- Debatir la definición de OSC –servicios a terceros con cláusula de no distribución de remanentes– sujeta al fomento federal, para incluir aquellas figuras jurídicas u organizaciones de autobeneficio o beneficio mutuo.
- Promover que las leyes de fomento estatales utilicen el Registro Federal de OSCs para sustentar las políticas estatales de fomento.
- Discutir un esquema de competencias concurrentes bajo el modelo de Ley General de Fomento.
- Promover la adopción voluntaria de estándares de rendición de cuentas de las OSCs.
- Concebir los recursos públicos y privados como complementarios.
- Incluir en la LISR las definiciones de actividades no lucrativas de la LFOSC.

A largo plazo:



- Fortalecer al Registro Federal como un Registro Nacional con más incentivos:
 - Mecanismos para difundir asuntos de interés entre el sector no lucrativo.
 - Inscribir en el Registro Nacional a las OSCs que ya son donatarias autorizadas y viceversa.
 - Registrar las normas simplificadas y uniformes sobre los programas públicos federales y estatales.
 - Archivo de la documentación y la CLUNI como sustento jurídico para realizar trámites y firmar convenios.
 - Recibir los informes de actividades y financieros anuales de las OSCs de todas sus actividades, sustituyendo la comprobación por proyecto.

- Crear un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas abierto, público e integrado, necesario para generar confianza.
- Garantizar que la información no pueda ser usada para control político, por lo que habría que revisar las facultades de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo.
- Repensar el andamiaje institucional creado por la LFOSC como un Sistema Nacional de Fomento a OSCs, con competencias concurrentes y órganos de coordinación intergubernamental.

Aquí presentamos algunos puntos que buscan contribuir a un debate constructivo entorno a la LFOSC y su aplicación. De alguna manera reflejan la riqueza de reflexiones y posiciones frente a los procesos de democratización, pluralidad y competencia electoral. Con esta investigación, buscamos evaluar, a más de un año de la entrada en vigor de la LFOSC, el estado del marco legal vigente que regula las actividades no lucrativas, encontrando un sinnúmero de duplicidades, vacíos y contradicciones en el conjunto de leyes, reglamentos, políticas, normatividad, reglas de operación, disposiciones y requisitos, procedimientos y prácticas de la administración pública frente a las OSCs y sus actividades. Aquí sostenemos que aún quedan muchos temas, definiciones, procesos y regulaciones pendientes por modificar, por lo cual resulta indispensable mejorar la coordinación entre las instancias de fomento, fiscales y estatales. Afrontar los retos de simplificar, homologar y coordinarse en torno a la ley tiene el propósito de mejorar el panorama de sobre-regulaciones y convertir al marco legal de fomento en uno más favorable y amigable al trabajo de las OSCs.



INTRODUCCIÓN

En México hay una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil (OSCs), que se encuentran trabajando para lograr el desarrollo de comunidades, mujeres, niños, jóvenes y grupos vulnerables. Estas organizaciones conocen los intereses y las expectativas de la población a la que atienden y han sido capaces de llevar a cabo acciones y proyectos relevantes, con mayor calidad, apropiación y a un costo menor que muchos programas gubernamentales. Su trabajo tiene un impacto favorable en un desarrollo más equitativo y justo. Sin embargo, la mayor problemática a la que estas organizaciones frecuentemente se enfrentan es la escasez de recursos con los cuales realizar su trabajo. Esto repercute también en su baja profesionalización. Con recursos escasos, resulta difícil planear, institucionalizar y darle continuidad a su trabajo; capacitar, remunerar mejor y retener a su personal y a sus voluntarios; evaluar el impacto de sus proyectos; documentar, sistematizar y dar visibilidad a sus logros. También resulta sumamente complicado que las organizaciones escalen sus proyectos a propuestas de políticas públicas y que estas propuestas incidan en tiempo y forma en el debate y la toma de decisiones de estas políticas.

Según Verduzco, List y Salamon (1997), el sector no lucrativo en México es uno de los más pequeños a nivel mundial, contribuyendo solamente al 0.5% del PIB y representando 0.4% del empleo no agrícola; mientras que en otros países con igual o menor desarrollo constituye mayores porcentajes (Brasil con 2.2% del empleo, Perú con 2.4%, Argentina con 3.7%)¹. Esto es más alarmante si se considera que estas cifras incluyen no sólo a OSCs sino también al empleo del sector educativo y de las asociaciones de profesionistas. Adicionalmente, debe resaltarse la composición de las

¹ Se pueden encontrar otras cifras representativas del sector no lucrativo a nivel mundial en www.jhu.edu/~cnp/

fuentes de financiamiento del sector. En México, los recursos autogenerados (cuotas, ventas de productos y bienes) componen el 85% del financiamiento de las organizaciones no lucrativas, mientras que el financiamiento público es cercano al 8.5% y las donaciones representan sólo el 6.5% de sus recursos. Comparativamente, alrededor del mundo, los recursos autogenerados son sólo el 50%, mientras la filantropía es el 11% y el financiamiento público contribuye con un porcentaje mucho mayor (el 40%) a las finanzas de las OSCs (Verduzco, List y Salamon, 1997 y García *et al*, 2003).

Tanto el marco legal como el marco fiscal crean un ambiente que puede estimular o desincentivar el desarrollo del sector no lucrativo y de su financiamiento. En este sentido, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs (LFOSC) —aprobada en diciembre de 2003— se ha convertido en un parteaguas para el sector. Esta ley representa un esfuerzo de más de una década de debates y diálogo que comenzó desde 1995 e involucró los esfuerzos de OSCs, varias dependencias del Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Algunos consideran esta ley el equivalente a la reforma electoral de 1977, pues fundamentada en los artículos 9º, 25º y 26º de la Constitución Política Mexicana, reconoce explícitamente las actividades de las OSCs como de interés público y a las OSCs como interlocutoras del gobierno en la formulación e implementación de políticas públicas. La LFOSC fue una iniciativa promovida desde las propias organizaciones por la necesidad de un marco jurídico adecuado, que reconociera su valor y fomentara las actividades sin ánimo lucrativo que desde la sociedad civil se llevan a cabo a favor del desarrollo del país. La ley también establece que las dependencias federales realicen esfuerzos para fomentar esas actividades, poniendo énfasis en el acceso al financiamiento público, pero también mencionando otros apoyos y estímulos.

Sin embargo, se debe destacar que el proceso de elaboración de la iniciativa legislativa, su negociación y su aprobación fueron sumamente largos, donde estuvieron presentes una variedad de perspectivas, problemas y visiones reflejados en los distintos anteproyectos y debates que tuvieron lugar. De cierta forma, los cambios al marco jurídico y las políticas públicas dirigidas hacia las OSCs deberían leerse como producto de la democratización del país y de una nueva relación entre Estado y sociedad que se construye muy lentamente bajo un entorno político y social más plural. Su

implementación no ha sido más fácil, pues se observan contradicciones entre las políticas públicas en las que se esperaba que la ley se tradujera. La Administración Pública Federal no ha asimilado estos cambios de manera automática ni homogénea, en parte porque entre los funcionarios públicos hay poca comprensión del trabajo de la sociedad civil y se resisten a aceptar a las OSCs como interlocutoras en las políticas públicas, lo cual crea la inercia con la que actúan muchas agencias gubernamentales. Esta investigación busca hacer un diagnóstico de estas inercias y complejidades, y elaborar recomendaciones para subsanar las deficiencias de coordinación entre las dependencias gubernamentales.

Estos cambios se enmarcan desde un contexto amplio del surgimiento de organizaciones civiles, que tomó fuerza a partir de la década de los ochenta². Un número importante de estas organizaciones tuvo su origen en movimientos y causas populares de los años setenta; como parte de esta historia, muchas de ellas decidieron trabajar sin constituirse legalmente³ o en su mayoría, adoptando la figura jurídica de “asociación civil” (AC). Se prefería esta figura legal sobre la de “institución de asistencia privada” (IAP) porque permitía mayor autonomía en sus órganos de dirección y sus decisiones, porque no establecía requisitos de supervisión por parte de las Juntas de Asistencia Privada (JAPs) nombradas por los gobiernos estatales y porque la naturaleza de sus actividades difería del enfoque conceptual y la normatividad que caracteriza las actividades asistenciales.

Sin embargo, al constituirse como asociaciones civiles, las organizaciones dedicadas a mejorar las condiciones de vida no podían reivindicar el valor de sus servicios solidarios y altruistas ni distinguirse de otras instituciones no lucrativas, cuyo carácter era propiamente de autobeneficio o beneficio mutuo —por ejemplo, clubes deportivos, colegios de profesionistas o incluso planteles educativos privados que se constituyen también como ACs— y, en ese sentido, disfrutar condiciones óptimas para el

² Para un recuento histórico de este proceso, véase Hernández y Fox (1995), Olvera (2003), Reygadas (1998), Arredondo (2000a y 2000b), Verduzco (2003), entre otros.

³ Algunas organizaciones recibieron durante la década de los ochenta financiamiento internacional, que no establecía requisitos de constitución legal y, en la perspectiva de sus miembros, realizar su trabajo en estas condiciones formaba parte de la mística del desarrollo alternativo que promovían.

desarrollo de su trabajo⁴. Además, el carácter anti-régimen que sustentaban muchas de estas organizaciones daba lugar a cierto desprecio por la “legalidad”, justificando así que vivieran en un marco informal, lejos del alcance del control autoritario del gobierno, y que no cumplieran con todas las disposiciones marcadas por la ley, como protocolizar e inscribir ante el Registro Público de la Propiedad sus documentos, pagar impuestos o presentar declaraciones fiscales anuales, entre otras.

El proceso de democratización, la alternancia y la competencia electoral han llevado a que la clase política se acerque y reconozca la contribución que muchas OSCs hacen al desarrollo, la asistencia, la protección civil, etc., y ponga mayor atención a las propias demandas y necesidades del sector. Por otra parte, algunas OSCs han promovido valores cívicos como el respeto al voto, los derechos humanos y la legalidad, los límites al poder autoritario y discrecional, la rendición de cuentas, la transparencia, entre otros. Esto ha llevado a plantearse el dilema de la congruencia interna, cuestionando el propio estatus de informalidad, ilegalidad y opacidad que algunas OSCs habían sustentado y justificado, dando paso a la exigencia de revisar y contar con un marco legal más adecuado para sus actividades y que les permita cumplir mejor con sus obligaciones.

El proceso de democratización también ha modificado las percepciones, actitudes y prácticas entre algunos funcionarios públicos, legisladores y miembros de organizaciones. Este cambio implicaría también dejar atrás el enfrentamiento entre gobierno y sociedad civil por la premisa de que se puede establecer una relación de cooperación más que de competencia. Los debates en torno a la ley y su aplicación de alguna manera reflejan esta riqueza de reflexiones y posiciones frente a estos cambios. El presente trabajo busca evaluar, a más de un año de la entrada en vigor de la LFOSC, el estado del marco legal vigente que regula las actividades no lucrativas, concentrándose en la descripción y el análisis de la complementariedad, las duplicidades, los vacíos y las contradicciones que existen en su puesta en práctica, haciendo énfasis en el tema de la regulación de los recursos y el financiamiento tanto público como privado. Entendemos para este fin al marco legal como el conjunto de leyes, re-

⁴ Los debates sobre dónde comienza y dónde termina el sector no lucrativo o Tercer Sector en México son sumamente extensos. Para mayor detalle, véase Verduzco (2003) y Levy (1996), entre otros.

glamentos, políticas, normatividad, reglas de operación, disposiciones y requisitos, procedimientos y prácticas de la administración pública frente a las OSCs y sus actividades. Aquí sostenemos, como argumento central del trabajo, que para que el espíritu de fomento del actual marco se cumpla a cabalidad quedan aún muchos temas y regulaciones pendientes por modificar; se requiere con urgencia de una mayor coordinación y simplificación de procedimientos, para ello es necesario involucrar a un sinnúmero de actores gubernamentales a nivel federal y estatal que norman el acceso a los recursos públicos y privados y con ello dan forma a las actividades no lucrativas que se realizan en México.

Evidentemente, esta coordinación y simplificación no se dará de forma automática ya que será difícil cambiar la inercia y las percepciones con las que interactúan muchas dependencias gubernamentales. Sin embargo, subrayamos que este marco condiciona fuertemente el acceso a recursos por parte de las OSCs, incluyendo obviamente la reglamentación del acceso y uso de los recursos públicos, pero también el marco y los estímulos fiscales que inciden en el fomento de los recursos privados dedicados a la filantropía y al desarrollo. Las regulaciones que establecen las entidades federativas también pueden coartar el espíritu de fomento que se impulsa desde el nivel federal, pues el acceso a los recursos locales es clave para la visibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas de quienes reciben y otorgan estos apoyos.

Aunque la relación entre el Estado y las OSCs no está únicamente mediada por los recursos, sí sostenemos que en gran parte depende de los esfuerzos de profesionalización, pero sobre todo de un entorno de sustentabilidad financiera que permita a las organizaciones permanecer y crecer como alternativas de acción a los problemas sociales y a los retos de desarrollo. De no mejorar la coordinación entre las instancias de fomento, fiscales y estatales, y realizar cambios operativos, normativos y de simplificación, la ley corre el riesgo de convertirse en una normatividad más, en un mar de sobrerregulaciones dentro de un marco legal disperso y con numerosas duplicidades y vacíos.

Se debe notar que hay un escaso material bibliográfico sobre el tema, por lo que en gran parte el mérito ha consistido en rescatarlo y sobre todo completarlo con trabajo de campo y opiniones de actores relevantes. Esta investigación se sustentó

en: 1) revisiones bibliográficas, hemerográficas y de fuentes primarias (documentos y memorias del poder legislativo, leyes, reglas de operación, normatividad, convocatorias y requisitos, actas de minutas y oficios); 2) entrevistas semi-estructuradas a profundidad con actores clave en el proceso de aprobación de la ley (2 entrevistas), con funcionarios públicos de dependencias federales (20 entrevistas)⁵ y de gobiernos estatales (11 entrevistas)⁶; y 3) la aplicación de cuestionarios a funcionarios que dan asesoría en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a responsables del Registro Federal de OSCs en 6 estados de la República⁷.

En la primera parte de esta investigación, haremos un breve recuento histórico sobre el debate, los anteproyectos y la aprobación de la Ley de Fomento, recopilando las perspectivas de los diversos actores que dieron forma tanto a los documentos legales como a las instituciones públicas que se desprenden de la Ley. En segundo lugar, analizaremos los retos que se advierten para hacer operable la Ley de acuerdo con sus propias características y la evolución de las instituciones creadas por la misma; se destacarán los principales retos de coordinación y armonización horizontales entre algunas dependencias del gobierno federal que trabajan con las OSCs que influyen en el financiamiento y las actividades sujetas a fomento por la Ley. En tercer lugar, se analizarán las experiencias de algunos estados con respecto a sus marcos legales y políticas de fomento, en perspectiva también del marco federal creado por la Ley. En cuarto lugar, se discutirán los obstáculos y la necesidad de armonizar las políticas e instituciones de fomento federal y el marco fiscal, destacándose que ser donataria autorizada es, la mayoría de las veces, una condición indispensable para recibir donaciones de particulares y de empresas.

⁵ Se eligieron 12 dependencias federales y una empresa paraestatal, entre aquellas que tienen mayor relación con el trabajo de OSCs y aportan mayor cantidad de recursos y apoyos a las OSCs según García *et al*, (2003).

⁶ Para obtener mayor información y veracidad, se propuso mantener los resultados de las entrevistas anónimos, aunque en las fuentes consultadas se puede observar la relación de las distintas personas entrevistadas.

⁷ Los instrumentos de entrevistas y cuestionarios aplicados están a disposición de quien los solicite.

Finalmente, se sugieren recomendaciones y una agenda de cambios requeridos para operar mejor las políticas en torno a la Ley de Fomento, maximizando así el beneficio público de los recursos que proporciona el gobierno federal a las actividades no lucrativas y buscando alentar también los recursos privados para estos fines. En particular, se presenta una propuesta de agenda para los actuales y futuros miembros del Consejo Técnico Consultivo del Registro, quienes tienen en sus manos la responsabilidad de representar las demandas del sector no lucrativo ante las instancias de coordinación que la Ley de Fomento ha creado. Confiamos en que los resultados de esta investigación promuevan el conocimiento y se conviertan en insumo de futuras investigaciones y polémicas entre otras organizaciones e instituciones, que también nos lleven a las reformas requeridas del marco legal, pues realmente es un tema que apenas despunta y amerita mayores estudios⁸.

⁸ En <http://www.alternativasociales.org> seguiremos publicando resultados y dando continuidad a esta investigación.



HISTORIA DE LA LFOSC

Con el objetivo de tener un panorama más amplio de los retos actuales de la legislación y las políticas que influyen en la operación de las OSCs en México, es necesario entender los orígenes y debates que dieron lugar a la Ley de Fomento. Paradójicamente, fue la aprobación de la Miscelánea Fiscal de 1989 —bajo un contexto político donde las organizaciones civiles se veían como protagonistas de la arena pública— el detonador de un proceso de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil para promover reformas al marco legal⁹.

El Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) eximía a todas las personas morales no contribuyentes de pagar Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta (ISR) y además permitía donativos deducibles de impuestos a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme a las leyes de la materia, como la Ley Federal de Educación o el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas (RENIECYT). La reforma fiscal en cuestión excluyó a las asociaciones civiles del régimen de personas morales no lucrativas, imponiéndoles la obligación del pago del ISR y con ello, equiparándolas en sus obligaciones y trato a las empresas o sociedades mercantiles con fines de lucro¹⁰ (Calvo y Vargas, 1990 y Godoy y Salazar, 2000). A su vez, la LISR de 1992 estableció la figura de “donatarias autorizadas” para aquellas organizaciones que tenían prerrogativas de recibir donativos deducibles de

⁹ La formación de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia fue el resultado de este proceso de articulación y el Centro Mexicano para la Filantropía ya había realizado investigaciones previas sobre el marco legal y fiscal.

¹⁰ El artículo 83K de la Resolución Miscelánea de 1989 estableció que las personas morales no contribuyentes que habían estado en bajo el Título III, quedaban regidas bajo el Título II; sólo las donatarias autorizadas y las autoridades quedaron aún bajo el Título III.

impuestos particulares. La reforma, a partir de 1993, dejó bajo el Título III exclusivamente a las donatarias autorizadas.

Esta definición de donataria autorizada sólo incluía a autoridades y órganos desconcentrados gubernamentales y ciertas IAPs e instituciones de beneficencia privada (IBPs) autorizadas por la SHCP (Calvo, 1994). Excluía otras actividades como la protección al medio ambiente o el desarrollo comunitario y la propia autorización como donataria se prestaba a decisiones discrecionales de las autoridades fiscales, con poco conocimiento del contexto de las organizaciones y su trabajo social. Seguramente, la lógica de las autoridades era reducir la evasión fiscal de aquellas empresas que se registraban como asociaciones civiles, pero que en el fondo eran lucrativas. Sin embargo, con esta medida el gobierno negaba el carácter sin fines de lucro de las OSCs y las trataba como potenciales evasoras fiscales, sin distinguir particularidades.

Como respuesta a este problema, cuatro agrupaciones de la sociedad civil¹¹ iniciaron una serie de consultas y, con apoyo de un grupo de académicos de la Universidad Iberoamericana, concretaron el proyecto de “Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social” que se presentó en la Cámara de Diputados Federal el 19 de octubre de 1995 ante la Comisión de Participación Ciudadana recién creada¹². La Comisión instaló un Consejo Consultivo con representantes de la sociedad civil y de instancias gubernamentales relacionadas con el Tercer Sector, como el Sistema Nacional de Integración de la Familia (DIF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)¹³, la SHCP, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). De este Consejo Consultivo surgió el proyecto de “Ley General de Agrupacio-

¹¹ La Convergencia de Organismos por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), la Fundación Miguel Alemán y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

¹² Esta Comisión comenzó el 15 de diciembre de 1994 como un Comité Especial de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura y en la LVIII Legislatura, se confirmó su existencia como Comisión ordinaria. (Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, 2002).

¹³ En 2001, la SEMARNAP se convirtió en SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), pues las áreas encargadas de pesca pasaron a la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación).

nes y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” en 1997 (Salazar *et al*, 1997)¹⁴, que fue presentado ante el pleno de la LVII Legislatura y apoyado por la mayoría de las facciones parlamentarias, pero no recibió dictamen de la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (Cámara de Diputados, 1997).

Este retraso en el dictamen de la ley tendría que explicarse por el contexto político del momento pues el Ejecutivo tenía gran suspicacia del papel político de las OSCs, en el marco de elecciones más competidas, y de su incursión en la observación y otros temas políticos como la negociación del conflicto de Chiapas. Al Ejecutivo en esos años claramente le interesaba regular y limitar su desempeño político¹⁵; le correspondió entonces a la SEGOB circular entre distintas dependencias otra propuesta de ley con un énfasis en recolectar información de las OSCs y con el interés de mantener el control político. Este proyecto no se presentó en el Congreso, pero evidenciaba las diferentes percepciones e intereses que tenían las instancias gubernamentales frente a las OSCs. Las posiciones de la SEGOB, la Presidencia de la República, la SHCP, la SEMARNAP y la SEDESOL divergían, pues su visión y trato con las OSCs dependía de su experiencia previa y trato cotidiano con el sector.

Tanto el personal de la SEMARNAP como de la SEDESOL tenían una percepción más favorable de las OSCs, y su posición era más proclive al trabajo que éstas realizaban. Por su parte, la SEMARNAP, aprovechando su labor legislativa encaminada a la aprobación de la Ley General del Equilibrio Ecológico, incluyó las actividades ambientales y de conservación y reproducción de especies en extinción como actividades no lucrativas en el Título III de la LISR de 1997, abriendo paso a que fueran sujetas de la autorización como donatarias (Calvo, 1997). Por su parte la SEDESOL, con Esteban Moctezuma Barragán como Secretario, organizó una mesa de trabajo entre las OSCs

¹⁴ Debe señalarse que a nivel internacional, el tema del marco regulatorio de organizaciones de la sociedad civil estaba también en discusión. El BID (Banco Interamericano de Desarrollo), por medio de la Fundación Oscar Arias, y el Banco Mundial habían fomentado investigaciones y apoyos técnicos a países de América Latina con este propósito. Incluso los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura recibieron un apoyo para conocer marcos legales de otros países latinoamericanos.

¹⁵ Covarrubias (1999) argumenta que esta reserva frente a la actividad de las OSCs era hasta cierto punto comprensible, pues disputan la legitimidad de representar a la sociedad, sobre todo, en momentos de crisis de legitimidad del gobierno mexicano.

involucradas en el proyecto de ley y su propia área de asuntos jurídicos, con el interés de promover las actividades filantrópicas en el marco del desarrollo social¹⁶. Este fue un momento que marcó la diferencia pues, por primera vez desde 1995, el Ejecutivo mostraba cierta disposición a trabajar en un proyecto conjunto con las OSCs promotoras. El resultado de este trabajo fue la iniciativa de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las OSCs” presentada en noviembre 1998 a las Comisiones de Desarrollo Social, Gobernación y Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

Resulta fundamental señalar **cuatro puntos sustanciales del debate** que a esas alturas se dio en torno a las distintas iniciativas y que influirían en la Ley actual y su aplicación. El primer punto era **si la ley debía regular a las organizaciones o a sus actividades**. Una ley que regulara a las OSCs (como las iniciativas de “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” y “Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”, que se describen más adelante) implicaba crear un marco específicamente para las organizaciones. Esto resultaba muy difícil pues se trataba de modificar el marco jurídico existente, que era —y sigue siendo— muy desconcentrado y regulaba a un número muy extenso de agrupaciones sociales. Representaba, por ejemplo, modificar la constitución legal de personalidades jurídicas incluidas en los Códigos Civiles (ACs, entre otras) y la Ley Agraria (Sociedades de Solidaridad Social)¹⁷.

Una ley de este tipo tenía el carácter de constitutiva de las organizaciones, es decir, quedaba bajo competencia de alguna dependencia gubernamental el autorizar e influir en la constitución y origen de una AC, dando forma jurídica y enunciativa al respecto¹⁸. Ello se podría interpretar como una violación a la libertad de asociación

¹⁶ Otros funcionarios involucrados fueron Luis Maldonado Venegas, Marino Castillo Vallejo, Luis F. Aguilar, Guillermo Ortiz Solalinde y Nydia Estrada (CEMEFI, 2003).

¹⁷ Los Códigos Civiles de cada entidad regulan tanto a las asociaciones y sociedades civiles como a las sociedades mercantiles y cooperativas; la fracción XVI del apartado a del artículo 123° constitucional y la Ley Federal del Trabajo legislan sobre los sindicatos, obreros o patronales y asociaciones profesionales y los artículos 9° y 41° de la Constitución, junto con el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) permite a la sociedad organizarse en partidos políticos, entre otros (Cámara de Diputados, 2001).

establecida en la Constitución y se corría el riesgo de crear un marco inflexible que excluyera ciertas actividades o formas de organización, según varios entrevistados¹⁹. En cambio, una ley sobre las actividades (como la iniciativa de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las OSCs”) garantizaba, sobre todo, el respeto a la libertad de asociación y autonomía de las organizaciones, manteniendo las competencias del Código Civil y otros registros como los de asociaciones religiosas, políticas o agrarias. Bajo el supuesto de que el marco jurídico existente regulaba suficientemente las formas posibles de organización civil, sólo debían definirse las actividades sujetas de fomento, construyendo un marco más flexible que diera autonomía de los órganos estatales a las organizaciones en su constitución. Esto querría decir que las organizaciones, sin importar su figura jurídica, que se dedicaran a las actividades definidas en la ley, podrían gozar de sus beneficios y estar sujetas a sus obligaciones.

El segundo punto de debate era **si la ley debía ser general o limitada al ámbito federal**. La discusión se dio de modo que la idea de ley constitutiva se vinculaba con la idea de ley general. Por ello, se entendía que una ley de carácter general suponía una tutela e intervención más amplias del Estado en las asociaciones civiles. Aquí, valdría la pena explicar que una ley general tiene como base el principio de facultades concurrentes, es decir, se parte del supuesto de que hay áreas de políticas que requieren de la atención tanto de la federación como de los estados y municipios, donde la coordinación es indispensable. En las leyes marco o leyes generales se hace una distribución de las competencias exclusivas de cada orden de gobierno y las concurrentes (o las que se comparten). En nuestro país, este tipo de leyes han dado lugar a sistemas nacionales, estableciendo órganos de coordinación (cuya naturaleza y capacidades de coordinación real varían sustancialmente), entre los que cabe

¹⁸ Los procesos de constitución de las IAPs son regulados de esta forma por las respectivas JAPs estatales, pues sus áreas jurídicas tienen la responsabilidad de revisar y aprobar sus estatutos, así como los notarios tienen la obligación de avisar a la Junta respectiva sobre la constitución legal y protocolización de actas de estas figuras jurídicas. La aversión a esta autorización se debe también a que en numerosas ocasiones los funcionarios de estos órganos trabajan bajo criterios estrechos y enfoques asistenciales que dificultan la diversidad en el origen de muchas OSCs.

¹⁹ Entrevistas 2 [26 de mayo, 2004] y 4 [7 de junio, 2004].

mencionar el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Nacional del Deporte, el Sistema Nacional de Protección Civil y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros (Unidad de Desarrollo Regional, 2003). La ley limitada sólo tendría competencias en el ámbito federal, estableciendo lineamientos para entrega de recursos, apoyos y estímulos que estuvieran dentro de las atribuciones del gobierno federal. Esto dejaba fuera la opción de reglamentar de manera uniforme las relaciones con organizaciones por parte de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, en este caso siempre existía la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre el gobierno federal y algún gobierno estatal (por ejemplo, para establecer un padrón único o para evitar la duplicidad de apoyos)²⁰.

El tercer punto a debate era **la instancia responsable de aplicar la ley**, en particular la existencia de un Registro de OSCs. Como bien lo señalan Godoy y Salazar (2000), este tema resultaba sumamente sensible en un contexto donde “dada la historia de la relación autoritaria entre gobierno y organizaciones, plagada de intentos de cooptación, de dispositivos de corporativización a través de recursos e incluso hostigamiento abierto, de allanamiento de locales y de represión selectiva, el registro se vio como la entrega al control gubernamental” (p. 16). Así, se contaban con propuestas que iban desde la inexistencia de un registro donde los derechos y el fomento se aplicaban por igual a cualquier organización (sin establecer obligaciones mínimas), pasando por un directorio simple, hasta el reconocimiento de que un registro era necesario “...por un lado, [para] organizar un sistema que haga visible y accesible la información sobre las organizaciones y, por otro, [para] contar con una instancia que facilite el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la ley prevé para las organizaciones civiles” (Godoy y Salazar, 2000, p. 16).

Ahora bien, las posturas de los propios actores divergían en torno a quién debía estar a cargo de este registro. Nuevamente, aquí existían distintas propuestas: 1) que fuera un organismo ciudadano sin la intervención gubernamental; 2) la utilización de registros ya establecidos y manejados por la SHCP (de donatarias autorizadas) o la SRE (Registro Nacional de Inversiones Extranjeras); o 3) un registro nuevo a cargo de

²⁰ Entrevista 3 [2 de junio, 2004].

la SEGOB o la SEDESOL, justificado bajo el argumento de que se trataba de regular las actividades de desarrollo social. En este proceso, quedaron también claras las diferencias entre las dependencias del Ejecutivo; la SHCP era reticente a flexibilizar los requisitos de las “donatarias autorizadas” con exenciones fiscales, y la SEGOB tenía una visión de control, más que de fomento²¹.

El cuarto y último punto consistía **en especificar los beneficios y los derechos que tendrían las organizaciones reguladas o sujetas al fomento**. En un principio, se buscaba el reconocimiento como entidades de interés público y que de ahí se pudieran derivar algunas facilidades y estímulos de carácter fiscal, sobre todo. Estas facilidades —se discutió— también podrían incluir beneficios que otros organismos (como los partidos políticos) recibían como franquicias postales, facilidades para obtener permisos para rifas y sorteos, acceso a tiempos oficiales en medios de comunicación, entre otras. Asimismo, el acceso a recursos públicos se entendió también como un derecho que debía reconocerse, pues “...en tanto que nuestro trabajo es de interés público, tenemos derecho a los recursos públicos que son propiedad de toda la sociedad [y] no sólo del gobierno quien únicamente los administra...” (Godoy y Salazar, 2000, p. 16), a pesar de que algunos argumentaban que esto mermaría la independencia de las OSCs.

Una vez revisados algunos puntos de este debate, debe señalarse que la iniciativa impulsada por las OSCs promotoras y la SEDESOL en 1998 (“Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las OSCs”) tenía la característica de regular las actividades (y no a las OSCs), ser una ley limitada al ámbito federal (y no una ley general) y establecer un registro bajo la competencia de la SEDESOL. Esto daba lugar a que el registro fuera voluntario y no constitutivo de la personalidad jurídica de las OSCs para garantizar la libertad de asociación. Además, se establecía como obligación de la Administración Pública Federal el fomentar actividades de interés social mediante el acceso a recursos, estímulos y mecanismos de participación públicos muy similares a los derechos que la actual Ley Federal de Fomento reconoce.

²¹ Entrevista 2 [26 de mayo, 2004].

Mientras tanto, el proyecto de “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” de 1997 fue modificado y presentado el 27 de abril de 2000 como “Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” ante el Pleno de la Cámara por diputados del Partido Acción Nacional (PAN). Tenía la intención de regular a las organizaciones, con un carácter de ley general; vinculaba su funcionamiento al Registro Público de la Propiedad y el Comercio, que debía crear una sección de OSCs, a partir de la cual se registrarían y reconocerían las organizaciones sujetas a esta ley. A su vez, los notarios públicos enviarían un aviso a cada dependencia de las asociaciones constituidas con un objeto social dentro su competencia. Cada dependencia debía llevar un registro de estas organizaciones y de sus programas de trabajo, lo que a su vez haría a las organizaciones sujetas de derechos y obligaciones. Los registros de cada dependencia vigilarían la aplicación de los recursos otorgados a las asociaciones y notificaría a las autoridades fiscales para autorizar la deducibilidad del ISR²². Este último proyecto fue rechazado por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública en marzo de 2001 con el argumento de que las “asociaciones [son] de muy diferente finalidad y no existe fundamento para regularlas de la misma forma. Precisamente por esto, es por lo que existen leyes para cada una de las diferentes tipos de sociedades: mercantiles, culturales, políticas, de asistencia privada, etc.”²³.

Entre 1998 y 2001, la iniciativa de Ley de Fomento amplió mucho más su campo de acción, debido tanto a la iniciativa de las propias organizaciones como de la Cámara de Diputados. Se propuso que la información del Registro fuera pública y desconcentrada tanto para el gobierno como para la sociedad y así evitar que el gobierno la usara como mecanismo de control. Además, se añadió la figura del Consejo Técnico Consultivo que involucraba tanto a secretarías federales como a ciudadanos con el fin de ampliar el potencial de coordinación de la ley; aunque la SEDESOL seguía siendo la instancia de interpretación y vigilancia de la ley y el Consejo Técnico Consultivo sólo representaba un apoyo. A su vez, se eliminó un artículo que promovía los

²² Para mantener esta autorización, las organizaciones debían además presentar un informe anual a la SHCP.

²³ Fue presentada por Julio Faesler Carlisle y Jorge Humberto Zamarripa, del PAN. La Comisión que la rechazó antes se denominaba Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados (2000). Dictamen en sentido negativo en Cámara de Diputados (2001).

convenios de coordinación con entidades federativas en esta materia, lo que definió el carácter exclusivamente federal de la ley.

La coyuntura de las elecciones de 2000 fue aprovechada por las OSCs promotoras, quienes comprometieron a los candidatos presidenciales a apoyar la iniciativa²⁴. Durante la etapa de transición, el Presidente electo Vicente Fox estableció mesas de diálogo con las OSCs para escuchar y recopilar sus propuestas²⁵ y en las que confirmó su compromiso para apoyar la iniciativa dentro de las facultades del poder Ejecutivo. A partir de este momento, podría decirse, el asunto de la Ley de Fomento pasó de la agenda pública a la agenda de gobierno pues a partir de 2001 la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana dio seguimiento a este compromiso²⁶. En abril 2001, nuevamente se presentó la iniciativa en la LVIII Legislatura, se hicieron modificaciones de manera conjunta y, finalmente el 23 de abril de 2002, el diputado federal Miguel Gutiérrez Hernández, Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles”. Después de la evaluación de la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Participación Ciudadana elaboró y aprobó el dictamen de “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, que presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados. El dictamen sufrió modificaciones importantes, como la creación de la Comisión Intersecretarial integrada por 17 dependencias federales, lo que vinculó más a las dependencias federales con el ejercicio de la ley y las separó de la función de avalar el Registro, facultad que sí conservó el Consejo Técnico Consultivo que incluía a funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil organizada. El dictamen se aprobó el 13 de diciembre de 2002 con 433 votos y pasó a la Cámara de Senadores para su aprobación.

²⁴ Entrevista 2 [26 de mayo, 2004].

²⁵ Para los resultados de este ejercicio, véase CEMEFI *et al*, (2000).

²⁶ Aunque esta oficina desapareció, el diálogo continuó por medio de la SEDESOL y la SEGOB. En la Coordinación para la Alianza Ciudadana participaron Rodolfo Elizondo, Bernardo Ávalos y Roberto Káram. En la SEDESOL, las OSC dialogaron con Carlos de Buen, Rogelio Gómez Hermosillo, Antonio Sánchez Díaz de Rivera y Cecilia Loría. En la SEGOB, el diálogo se estableció con José Paoli Bolio y Santiago Creel Miranda. Entrevista 2 [26 de mayo, 2004].



A lo largo de casi un año los senadores realizaron modificaciones importantes a la iniciativa y mantuvieron comunicación con las OSCs mediante mesas de trabajo²⁷. Los senadores:

- 1** eliminaron la denominación de actividades de desarrollo social para poder incluir otro tipo de actividades, como el deporte;
- 2** ampliaron los mecanismos de fomento, del concepto limitado de “recursos” pasaron a “apoyos y estímulos” para incluir otras formas de fomento;
- 3** reconocieron la existencia de redes internacionales y los límites de la ley en el caso de organizaciones con lazos internacionales;
- 4** redujeron de 17 a 4 las dependencias representadas en la Comisión de Fomento, dejando la opción de recibir integrantes invitados, y establecieron claramente sus facultades entre las que se incluyó aplicar las sanciones;
- 5** delimitaron claramente las funciones y los requisitos del Registro; y
- 6** eliminaron la prerrogativa del Consejo Técnico Consultivo de avalar el registro de las OSCs, le otorgaron una función meramente consultiva y ampliaron su estructura para hacerlo más representativo. El proyecto de ley modificado fue aprobado con 99 votos a favor en la Cámara de Senadores el 18 de noviembre de 2003, regresándolo a la Cámara de origen. Finalmente, el 14 de diciembre de 2003 los Diputados aprobaron la minuta del Senado con 422 votos a favor y la Ley apareció publicada en el Diario Oficial de Federación (DOF) el 9 de febrero de 2004.

Este recuento histórico sobre la LFOSC no estaría completo sin brevemente mencionar que durante este mismo período, hubieron a nivel local procesos legislativos paralelos. Por un lado, se deben mencionar los estados de Baja California, Veracruz

²⁷ La minuta fue analizada por las comisiones de Gobernación; de Desarrollo Social; de Relaciones Exteriores y Organizaciones no Gubernamentales Internacionales; y de Estudios Legislativos (Cámara de Senadores, 2003, p. 68).

y el Distrito Federal, que representaron experiencias de aprobación de leyes de fomento a las actividades de las OSCs. En su negociación participaron principalmente las organizaciones civiles locales, aunque algunas de éstas recibieron apoyo de las redes nacionales que promovieron ley federal. En Baja California, las organizaciones y el Congreso local presentaron una propuesta muy similar a la federal de “Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social” (de 1995). En Veracruz, la propuesta de ley también fue similar a la de este grupo y tuvo vínculos con el Foro de Apoyo Mutuo. En el Distrito Federal, el promotor de la ley fue una agrupación de OSCs llamada Plataforma de Organismos Civiles del D.F., quienes participaron en mesas de trabajo y diálogo con la Asamblea de Representantes y con el entonces Jefe de Gobierno del D.F. Cuauhtémoc Cárdenas, y posteriormente con Rosario Robles²⁸. En Zacatecas, el 29 de junio de 2004 el Congreso aprobó la Ley de Fomento para el estado y sus municipios, con base en el texto de la ley federal, con actividades, derechos y obligaciones definidas, una Comisión Intersecretarial de Fomento, un Consejo Técnico Consultivo y con la Secretaría General de Gobierno encargada de coordinar las políticas de fomento (Congreso del Estado de Zacatecas, 2004).

Por otro lado, cabe destacar que se aprobaron también proyectos y leyes que se podrían describir como de control más que de fomento. En Oaxaca, en 1992, se aprobó un decreto que encasillaba a todas las organizaciones bajo la asistencia privada y las sujetaba a la vigilancia de una JAP. Después de un proceso de articulación y protesta de las OSCs en el estado, el cumplimiento de este decreto se suspendió, aunque aún no se ha derogado. Se presentaron casos similares en Michoacán, Chihuahua, Coahuila y Tlaxcala, pero ninguna de estas iniciativas fue aprobada ni entró en vigor²⁹.

En ese sentido, la Ley de Fomento ha representado un cambio significativo al reconocer a las OSCs como entidades públicas e interlocutoras del gobierno en la formulación e implementación de las políticas públicas. Además, ha creado un sustento jurídico para la celebración de convenios entre el gobierno federal y las OSCs, incluyendo la prestación de servicios públicos que en otros países ha sido una práctica común desde hace varias décadas. Sin embargo, la pregunta sería por qué tardó

²⁸ Entrevista 2 [26 de mayo, 2004].

²⁹ Entrevista 2 [26 de mayo, 2004].

tanto tiempo en aprobarse esta legislación. Claramente, un buen número de OSCs se conciben como actores públicos que han demostrado cierta capacidad para influir en las políticas públicas, ¿por qué no han influido más en el marco legal y fiscal que las rige?

Los consensos sobre la dirección y forma hacia donde debería evolucionar este marco han sido muy difíciles de lograr entre el propio sector como entre las autoridades ejecutivas y legislativas a quienes correspondería aprobar estos cambios. Del recuento histórico sobre la LFOSC valdría la pena mencionar los dilemas a los que las OSCs siguen enfrentado: ¿cómo lograr un reconocimiento explícito que les permita distinguirse con el propósito de obtener un trato preferencial, sin menoscabo de la libertad de constitución de una organización?, ¿cómo no restringirse a una sola definición de OSC?, ¿cómo aceptar ser reguladas y conservar un margen amplio de autonomía? El “argumento del fomento” se ha convertido en este término medio y soluciones como la inscripción voluntaria al Registro Federal han prevalecido, aún cuando presenten los mismos dilemas reeditados bajo nuevas versiones, como se verá más adelante.

Hasta aquí se hizo un recuento histórico del origen de la Ley de Fomento, con la intención de entender los dilemas y las decisiones que se tomaron en torno a su conformación final. El hecho de que la iniciativa fuera aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados no implicó que el debate conceptual alrededor de la Ley, ahora reflejada en sus instituciones, culminara. Las disyuntivas que se delinearón a lo largo de diez años siguen vigentes y precisan ser discutidas ahora con nueva información, una vez que la Ley se está aplicando. Habría ahora que describir el andamiaje institucional creado a poco menos de dos años de la publicación de la Ley, para después analizar las consecuencias institucionales y de coordinación de la LFOSC.



LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL CREADA POR LA LFOSC

Una de las más destacadas aportaciones de la LFOCS es que define a las OSCs como aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas que realicen actividades enumeradas en el artículo 5 de la Ley, de manera no lucrativa, apartidista y laica:



- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- II. Apoyo a la alimentación popular.
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- IV. Asistencia jurídica.
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- VI. Promoción de la equidad de género.
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario.
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- X. Promoción del deporte.
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.

- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- XV. Participación en acciones de protección civil.
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, y
- XVII. Las que determinen otras leyes (SEDESOL, 2004a, p. 3).

La Ley reconoce derechos y obligaciones de las OSCs, más allá del derecho de la libre asociación garantizado en el artículo 9° de la Constitución Política de México. Entre los derechos reconocidos están: 1) participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en órganos de consulta y en mecanismos de controloría social; 2) recibir apoyos y estímulos públicos; 3) gozar de incentivos fiscales; 4) coadyuvar en la prestación de servicios públicos; 5) acceder a los beneficios de convenios o tratados internacionales; y 6) recibir asesoría de dependencias públicas, entre otros (SEDESOL, 2004a).



Entre las obligaciones que las OSCs deben cumplir se encuentran:

- 1** inscribirse en el registro;
- 2** constituir en forma legal sus órganos de gobierno y representación;
- 3** seguir los principios de contabilidad generalmente aceptados;
- 4** proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades;
- 5** informar anualmente sobre su situación financiera, modificaciones constitutivas o participación en redes de OSCs;
- 6** en caso de disolución, transmitir su patrimonio a otras OSCs que cumplan con las mismas obligaciones;
- 7** promover la capacitación de sus integrantes;
- 8** no realizar actividades de proselitismo partidista, electoral o religioso; y
- 9** no discriminar cuando determinen a sus beneficiarios, entre otras (SEDESOL, 2004a).

Las OSCs pueden ser sancionadas por incumplir estas obligaciones, por realizar proselitismo político, religioso, actividades ajenas a su objeto social o a los fines para los que se autorizaron recursos públicos, o por realizar actividades de autobeneficio o beneficio mutuo. Por **autobeneficio** la Ley entiende que es “el bien, utilidad o provecho de los recursos públicos que obtengan los miembros de una OSC o sus familiares hasta cuarto grado civil”; por **beneficio mutuo** se entiende “la utilidad o provecho provenientes de los apoyos públicos que reciban, de manera conjunta, los miembros de una o varias organizaciones y los funcionarios públicos responsables que deriven de esa misma actividad” (SEDESOL, 2004a, art. 2).

Por otro lado, la ley crea instancias, otorga facultades y favorece la coordinación entre las autoridades para fomentar las actividades que realizan las OSCs. En primer lugar, la **Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CFAOSC)** fue constituida por acuerdo presidencial el 18 de mayo de 2004. La conforman el Comisionado para el Desarrollo Político de la SEGOB, Leonardo García Camarena; el Jefe del SAT de la SHCP, José María Zubiría Maqueo; la Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, María del Refugio González Domínguez; y el Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de SEDESOL, quien además está a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión³⁰.

Esta Comisión tiene las funciones de definir y coordinar las políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSCs; hacer una evaluación de estas políticas conjuntamente con el Consejo Técnico Consultivo; imponer las sanciones que la ley señala; e informar anualmente las acciones de fomento como parte del Informe del Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión. Las sesiones de la Comisión son públicas y sus actas puedan consultarse en Internet, aunque las OSCs sólo tienen representación en el Consejo Técnico Consultivo (CFAOSC, 2004a). Durante la segunda mitad de 2004, la Comisión aprobó su reglamento interno (CFAOSC, 2004a) y el del Registro Federal

³⁰ Hasta enero de 2006, Celia Loria Saviñón fue titular del INDESOL y, actualmente, Martín de la Rosa Medellín ocupa su cargo. Hasta la fecha, no se ha formalizado su función como Secretario Técnico de la Comisión. En un principio, el representante de la SEGOB fue el Subsecretario de Desarrollo Político, José Paoli Bolio, y el representante de la SHCP fue el Subsecretario de Egresos, Carlos Hurtado López (CFAOSC, 2005a).

de las organizaciones (CFAOSC, 2004c), formuló un proyecto de reglamento de la Ley Federal de Fomento –publicado el 7 junio de 2005 en el DOF (CFAOSC, 2004b)– y convocó y eligió a los miembros del Consejo Técnico Consultivo (CFAOSC, 2004d).

Por otra parte, las dependencias federales tienen la obligación de fomentar las actividades de las OSCs otorgando apoyos, estímulos o incentivos fiscales, promover su participación en organismos de consulta, realizar estudios e investigaciones en la materia o celebrar convenios con las OSCs, entre otros mecanismos. La SEDESOL, a su vez, adquirió la facultad de coordinarlas, iniciando el 4 de octubre de 2004 reuniones con 41 dependencias federales, quienes firmaron un acuerdo para compartir información sobre proyectos y políticas que involucran a las OSCs. A lo largo de 2005, siguieron dos reuniones más que se concretaron en el evento “Hacia la corresponsabilidad: encuentro sociedad civil - gobierno federal” donde se presentó la oferta gubernamental de 21 dependencias federales del 18 al 20 de julio de 2005.

El **Consejo Técnico Consultivo del Registro**, de carácter honorífico, emite recomendaciones sobre el Registro y evalúa, junto con la Comisión, las políticas de fomento. Si bien su Presidente es nombrado por la Comisión de Fomento, hay 9 representantes de las organizaciones registradas, 4 de la Academia y 2 del Poder Legislativo, lo que garantiza la pluralidad en su composición. Los requisitos de los representantes de la sociedad civil son: nacionalidad mexicana, con mínimo 5 años como miembro o directivo de alguna OSC, no haber sido candidato a un cargo de elección popular durante los últimos tres años, no desempeñar cargo en partidos políticos o asociaciones religiosas, no haber sido servidor público durante el último año y demostrar su antigüedad, desempeño y representatividad en el Tercer Sector³¹. Estos representantes permanecen 3 años, renovándose un tercio de ellos cada año³². Los dos representantes del Congreso de la Unión son nombrados por cada una de las Cámaras y el Secretario Ejecutivo es nombrado por el Presidente del Consejo. El Consejo Técnico Consultivo se instaló el 17 de enero de 2005 y a finales de 2005 se llevó a

³¹ Los requisitos para los cuatro representantes de la academia son los mismos, excepto la membresía a una OSC.

³² Por única ocasión, a partir de 2004, un tercio de los representantes permaneció un año y otro tercio dos años, para permitir su renovación.

cabo la elección para renovar a un tercio de los representantes de la sociedad civil organizada.

Más aún, la Ley creó el **Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil**, a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, es decir, el INDESOL. El Registro entró en vigor el 23 de noviembre de 2004 y a partir de entonces deben inscribirse todas las organizaciones que deseen ser objeto de las acciones de fomento que realicen las dependencias federales (SEDESOL, 2004b, p. 7). El proceso de inscripción al Registro está desconcentrado, a cargo de las 31 delegaciones de la SEDESOL —generalmente, involucrando a los responsables del Programa de Coinversión Social y al responsable jurídico de la delegación— pero el proceso de validación está centralizado en el área jurídica del INDESOL.

Una vez validada la información³³, el Registro emite una constancia de inscripción llamada Clave Única de Inscripción (CLUNI), formada por los mismos dígitos del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), la población y estado, así como dígitos verificadores. Las OSCs que desean conservar la CLUNI y el acceso a los recursos y estímulos federales tienen la obligación de actualizar su información en el Registro; de igual forma es obligatorio para las dependencias federales consultar la información de las OSCs en el Registro antes de otorgarles cualquier apoyo o estímulo³⁴. Está en proceso de construcción un Sistema de Información en torno al Registro, donde se almacenará información sobre las actividades que las OSCs inscritas realicen y el cumplimiento de sus obligaciones (presentación de informes anuales sobre recursos públicos, por ejemplo).

Para conocer las principales características de las OSCs del Registro, hicimos un análisis de aquellas que hasta el 20 de octubre de 2005 estaban inscritas, para determi-

³³ Los requisitos de inscripción en el Registro son: solicitud de registro, acta constitutiva que tenga por objeto social una actividad del art. 5° y las cláusulas de no distribución de remanentes entre los asociados y de la transmisión de bienes a otra OSC registrada en caso de disolución, comprobante de domicilio legal (formato R-1 o R-2 del SAT), poder notarial e identificación oficial del representante legal, RFC y protocolizaciones recientes del acta constitutiva. Algunas implicaciones más detalladas de estos requisitos se discuten en la sección sobre el marco fiscal y el registro de donatarias autorizadas de esta investigación.

³⁴ Artículo 22 del Reglamento de la Ley (SEDESOL, 2005a).

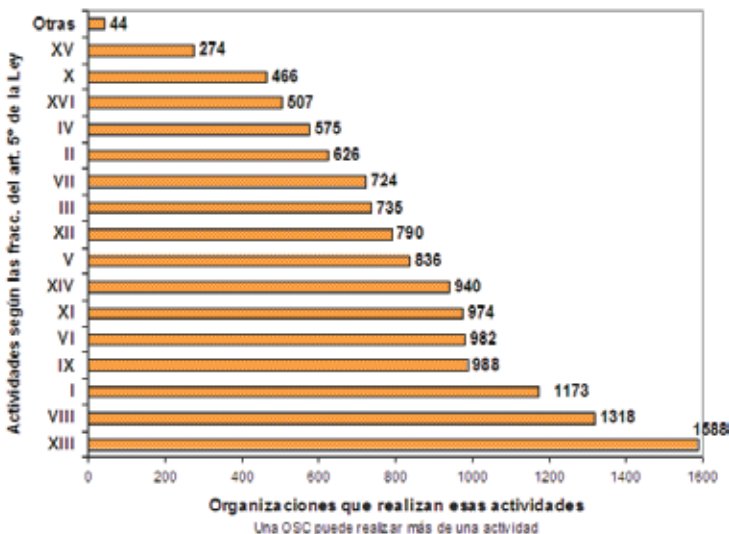
nar sus actividades predominantes, su carácter de donataria autorizada y su figura jurídica. Los resultados se muestran en las siguientes gráficas:



Figura 1

Actividades	
Otras	Actividades en otras leyes.
XV	Acciones de protección civil.
X	Promoción del deporte.
XVI	Creación y fortalecimiento de organizaciones.
IV	Asistencia jurídica.
II	Apoyo a la alimentación popular.
VII	Servicios grupos de capacidades diferentes.
III	Cívicas y participación ciudadana.
XII	Recursos naturales, protección del ambiente, la flora y la fauna, desarrollo sustentable.
V	Apoyo desarrollo de comunidades indígenas.
XIV	Acciones para mejorar economía popular.
XI	Atención de la salud y cuestiones sanitarias.
VI	Promoción de la equidad de género.
IX	Apoyo en derechos humanos
I	Asistencia social, conforme a Ley Asistencia Social y la Ley Salud.
VIII	Cooperación para el desarrollo comunitario.
XIII	Fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.

Actividades de las OSCs inscritas en el Registro Federal



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Registro Federal de OSCs actualizados al 20 de octubre de 2005.



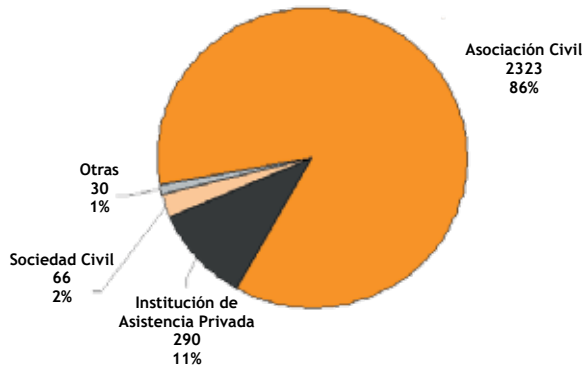
Figura 2. OSCs inscritas en el Registro Federal



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Registro Federal de OSCs actualizados al 20 de octubre de 2005.



Figura 3. Figura jurídica de las OSCs inscritas en el Registro Federal



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Registro Federal de OSCs actualizados al 20 de octubre de 2005.

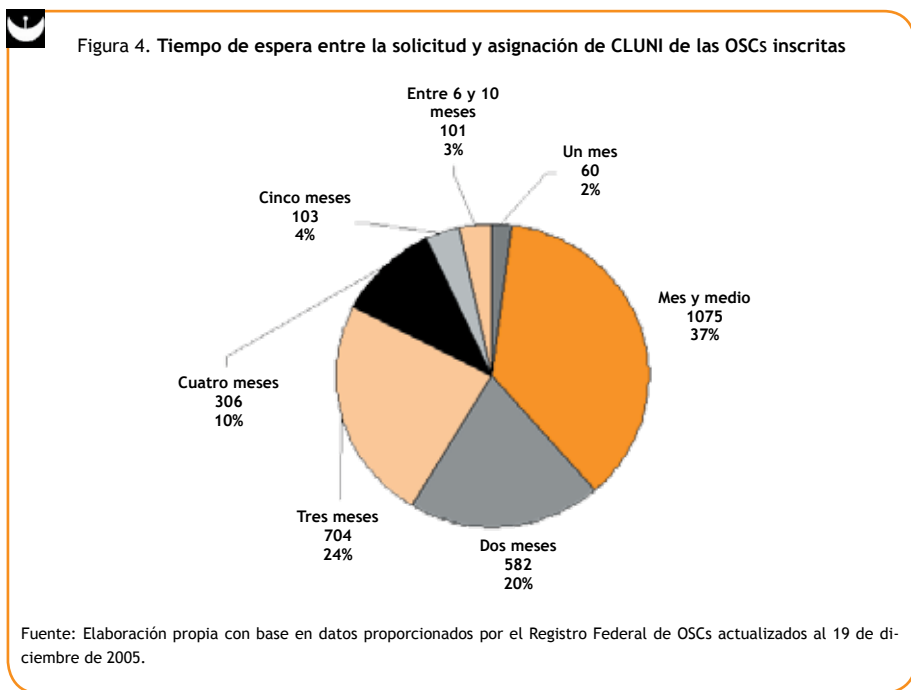
Además, se buscó analizar la manera en que operan los módulos del Registro Federal en 6 estados, cuyas características se describen en la siguiente tabla:

CARACTERÍSTICAS	POSITIVAS	NEGATIVAS
Conocimiento de la LFOSC.	4 módulos con conocimiento suficiente.	2 módulos con conocimiento deficiente ³⁵ .
Difusión de la LFOSC (prensa, radio, televisión, foros y mesas de trabajo, folletos, carteles, página web, correos electrónicos).	5 con difusión local.	1 sin difusión local.
Correo electrónico para contacto presentado en www.corresponsabilidad.gob.mx	2 correos coinciden.	4 correos no coinciden.
Frecuencia de solicitud de información.	6 módulos con solicitud de información semanal.	En todos los módulos disminuyó la solicitud con el cierre del Programa de Coinversión Social 2005.
Porcentaje de CLUNIs entregadas a las OSCs que presentaron solicitud de inscripción.	4 módulos entregaron CLUNIs a entre 80 y 99% de OSCs.	2 módulos entregaron CLUNIs a entre 79 y 50% de OSCs.
Principales Ventajas / Desventajas.	La CLUNI simplifica los documentos que las OSCs deben entregar para el Programa de Coinversión.	La escasez de recursos para llevar a cabo el cambio de estatutos de las OSCs ³⁶ .

³⁵ En el cuestionario incluimos 9 preguntas sobre características generales de la ley de fomento. La deficiencia en conocimiento se determinó en los cuestionarios que tuvieron 0 y 2 preguntas contestadas correctamente frente a un promedio de 6 a 9 preguntas correctas en los otros módulos.

³⁶ Esto a pesar de que la SEDESOL firmó un convenio Asociación Nacional del Notariado Mexicano para que las asociaciones que solicitaran servicios recibieran un 30% de descuento entre el 3 de diciembre de 2004 y el 31 de mayo de 2005.

Encontramos también que entre 2 y 3 personas están encargadas de atenderlos, sin que se hubiera contratado más personal dentro de la Delegación de la SEDESOL, por lo que opinaron que su trabajo había aumentado mucho. Como se verá más adelante, un punto de conflicto del Registro ha sido el tiempo que se requiere para que las OSCs obtengan su CLUNI. A partir de la información proporcionada por el Registro, pudimos comprobar que a pesar de que el trámite dura 30 días, los procesos de modificación de estatutos llevaron a las OSCs mucho más tiempo.



Hasta aquí delineamos los principales componentes de la Ley de Fomento y las instituciones creadas, en particular, el Registro Federal de las OSCs. Se detalló también que la mayoría de las OSCs inscritas son ACs, dedicadas al fomento educativo, el desarrollo comunitario, la asistencia social, la defensa de los derechos humanos, la promoción

de equidad de género y la salud; un poco menos de la mitad son donatarias autorizadas. A continuación, este panorama histórico e institucional de la LFOSC nos ayudará a examinar las consecuencias prácticas que ha tenido la Ley para la Administración Pública Federal, así como las interpretaciones que en la práctica han surgido a partir del texto que redactaron los legisladores y que ahora tiene su vida propia. Así, se puede observar que las leyes aprobadas son sólo primeros pasos que después requieren un proceso de ajuste bastante largo. Este proceso inicia con su puesta en práctica y continúa en las reformas a reglamentos y normatividades menores y en los cambios a otras legislaciones para volver al marco legal en su conjunto más consistente.



LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL GOBIERNO FEDERAL Y LOS RETOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LFOSC

A partir del análisis del marco legal, buscamos identificar cambios y reformas que se requieren para adecuar

la legislación menor y otras leyes a lo establecido en la LFOSC, bajo el principio de que para que exista un Estado de Derecho, la aplicación de las leyes debe ser coherente, predecible y responsable (del Villar, 1978). Debemos advertir que entre las políticas federales existe una amplia gama de programas, recursos, definiciones, requisitos y procedimientos, por lo que al analizar de manera general estas políticas se corre el riesgo de simplificarlos de más. Esta investigación no tiene el objetivo de hacer un inventario completo de todos estos apoyos y debería resaltarse que la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, en su función de articuladora de los apoyos federales, ha hecho esfuerzos por sacar a la luz y sistematizar la compleja oferta de recursos, estímulos y apoyos existentes en distintas secretarías, órganos descentralizados y desconcentrados e, incluso, empresas paraestatales. Más bien, nuestro propósito ha sido tomar una muestra significativa —obviamente sin abarcar todo el espectro— con el propósito de evaluar cómo la LFOSC se ha llevado a la práctica en esta variedad de programas y apoyos.

La muestra que tomamos incluyó los siguientes programas:



- 1 “Promoción de Convenios de Justicia y Derechos Humanos” y “Programa de Fondos Regionales” de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

- 2** “De la Calle a la Vida” y desarrollo de modelos de intervención del DIF Nacional.
- 3** “Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)” de la SAGARPA.
- 4** “Programa de Coinversión Social” bajo el INDESOL, “Hábitat” y “Opciones Productivas” (en sus modalidades de integración productiva y agencias de desarrollo local) de la SEDESOL.
- 5** “Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)”, “Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales (FOMMUR)” y “Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)” de la Secretaría de Economía.
- 6** De manera general, varios programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de seis de sus organismos desconcentrados: El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CNCFD).
- 7** El “Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad” y el “Programa para los Pueblos Indígenas” de la SEMARNAT, junto con el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAPRO), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) —órganos desconcentrados— y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) —que es una comisión intersecretarial.
- 8** La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP), órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.
- 9** Los apoyos otorgados bajo la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, como acciones de responsabilidad social de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

De manera general, se podría decir que la mayor parte de estos apoyos se traducen en recursos en efectivo a las OSCs. El monto promedio fluctúa entre 200 mil y 500 mil pesos. En la escala de los montos menores está la SEMARNAT, que otorga 84 mil pesos para proyectos de capacitación dirigida a mujeres y/o indígenas y el CDI que otorga

un máximo de 150 mil pesos y 50 mil pesos en promedio. En la escala de los montos mayores está la APBP que puede otorgar hasta 500 mil pesos bajo convocatoria; la SEDESOL, que otorga un máximo de 1.5 millones de pesos en algunas modalidades de “Opciones Productivas”; el “Programa de Coinversión Social” y la SAGARPA, que tienen un máximo de 2 millones; y la Secretaría de Economía que, dependiendo de la convocatoria, otorga apoyos hasta de 12 millones de pesos. PEMEX entrega recursos en efectivo y en especie, según las características que más adelante se describen. Además del dinero en efectivo, bajo estos programas también se otorgan apoyos en capacitación, asesoría y servicios. La gran mayoría de las dependencias cuentan con alguna modalidad de asistencia técnica, aunque esta oferta no siempre existe de manera explícita y programada. Se pueden mencionar las ofertas de capacitación sistemática como los diplomados financiados por la APBP y el INDESOL, que en 2005 apoyaron un total estimado de 360 y 600 OSCs respectivamente.



Los recursos y apoyos se destinan a una inmensa variedad de actividades, que podrían clasificarse como:

- 1** Proyectos temáticos y sectoriales, como destinados a orientación y trabajo con niños de la calle, promoción y defensa de derechos humanos de pueblos indígenas, asistencia a personas en extrema pobreza o vulnerabilidad, trabajo con jóvenes, campañas de prevención de adicciones, detección de cáncer cérvico-uterino y enfermedades cardiovasculares, entre otras;
- 2** elaboración de estudios y proyectos técnicos para pequeños y medianos productores, organizaciones de productores agropecuarios y proyectos de integración productiva que escalen en la cadena productiva;
- 3** apoyos para fortalecimiento y equipamiento de organizaciones, para sufragar gastos institucionales y de administración; y
- 4** apoyos para capacitación en ciertas temáticas para indígenas, mujeres, entre otros. La mayoría de los programas entrarían en la primera clasificación, mientras que 6 de los analizados están en la segunda, 2 en la tercera y 2 en la última.

Entre los sujetos de apoyo de cada programa también hay una gama muy diversa que podrían resumirse en:



- 1 organizaciones legalmente constituidas de servicios a terceros;
- 2 organizaciones legalmente constituidas de autobeneficio, beneficio mutuo o de miembros;
- 3 redes o grupos intermedios constituidos (legalmente o no) por un conjunto de organizaciones; y
- 4 empresas formadas por socios (que a la luz de la Ley se podrían considerar como organizaciones de autobeneficio).

A diferencia de ciertos programas estatales que se detallan en la siguiente sección, los programas federales analizados a los que acceden las OSCs sólo apoyan a organizaciones legalmente constituidas, y no a la población abierta³⁷. Es común que algunos programas establezcan criterios adicionales como ubicar el proyecto de acuerdo con delimitaciones geográficas como microregiones, zonas petroleras, municipios con cierto porcentaje de indígenas, áreas naturales protegidas, entre otros.

Entre estos programas federales, **se puede identificar una tendencia más o menos consistente de procedimientos y normatividad** que ha hecho una diferencia en la relación con las OSCs. Esta tendencia constaría de la difusión de los apoyos otorgados

³⁷ En el caso del DIF, los Sistemas Estatales definen la vertiente de acción y ésta puede atender a la población abierta. (DIF, 2003, p. 33). En el caso de la CDI, los 250 Fondos Regionales se constituyen legalmente por una Asamblea General y un Consejo Directivo conformados por otras organizaciones que resultan beneficiadas del fondo revolvente; los Fondos recién creados también pueden apoyar a la población en general que habite en localidades de alta marginación y con población indígena (CDI, 2004). En el caso de la SAGARPA, el PROSAP apoya a OSCs, organizaciones económicas y a Consejos Nacionales y Regionales de Productores que son organizaciones sociales agropecuarias o pesqueras de productores de cultivos que desarrollan sistemas producto y se constituyen según el art. 43° de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (SAGARPA, 2004).

por medio de convocatorias públicas, con reglas y requisitos relativamente claros para la presentación de solicitudes, procesos de selección o dictaminación, bajo ciertos criterios técnicos y con la participación de externos como aval, con publicación de resultados, con procedimientos estándares de seguimiento y comprobación de avances y gastos.

Todos los programas mencionados cuentan con Reglas de Operación publicadas en el DOF o, en su defecto, lineamientos para la autorización de subsidios y donativos que son públicos y establecen criterios claros de asignación o coinversión³⁸. Estas Reglas obligan, en su mayoría, a publicar una convocatoria y difundirla en el DOF, las páginas web de las dependencias y algunos diarios de circulación nacional. Sólo PEMEX y la SAGARPA no tienen convocatorias públicas anuales, lo que los lleva a evaluar las solicitudes de apoyo periódicamente³⁹.

Los procedimientos para solicitar apoyos federales a partir de estas convocatorias, requieren, por un lado, información general de la organización, su trayectoria, sus miembros y personal, su acta constitutiva y la acreditación de su representante legal vigente, su cédula y recibo fiscales vigentes. Algunas instituciones establecen requisitos adicionales, como una carta aval de un tercero o que la organización sea donataria autorizada (el DIF exige este requisito para otorgar apoyos)⁴⁰. Por otro lado, del proyecto en específico solicitan un diagnóstico o justificación, características de la población y el área geográfica atendida, objetivos, metas y productos cuantificables, metodología, cronograma y presupuesto, trayectoria del personal responsable, mecanismos de seguimiento y evaluación. Además, la APBP y el INDESOL hacen énfasis

³⁸ Todos los entrevistados reconocieron la importancia de la normatividad federal que rige en niveles superiores, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Presupuesto, la Ley de Planeación, Contabilidad y Gasto Público Federal, la LISR, el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal vigente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otras.

³⁹ La Comisión de Regulación y Seguimiento del PROSAP (CRySP) para la SAGARPA y el Consejo de Administración de PEMEX son los órganos encargados de la evaluación periódica.

⁴⁰ Otros requisitos pueden ser información sobre patrimonio, estados financieros, fuentes de financiamiento, declaración fiscal anual, organigrama, mesa directiva, número de integrantes por grupo prioritario, etc.

en el esquema de coinversión, la primera solicita una coinversión de 50% mientras que la coinversión en el INDESOL depende de la convocatoria. De la misma forma, la Secretaría de Economía sólo financia un porcentaje del proyecto y cabría destacar que los recursos de Hábitat y Alianza para el Campo están federalizados, es decir, los manejan los gobiernos estatales por lo que dependen en gran medida de que éstos aporten recursos y sigan los procedimientos, generalmente establecidos de manera federal.

Con el inicio de operaciones del Registro Federal de OSCs, en noviembre 2004, **la CLUNI comenzó a solicitarse como requisito en algunas convocatorias**. A partir de 2005, en el Programa de Coinversión Social, por ejemplo, la CLUNI sustituyó la solicitud del acta constitutiva, el RFC, los poderes del representante legal y el comprobante de domicilio que en otros años se requerían. Sin embargo, dada la operación reciente del Registro varias dependencias decidieron no requerirla. En esta investigación encontramos que, de los programas revisados, más de 20 la solicitaron mientras que 4 no la requirieron, Fondos Regionales de la CDI, el PROSAP de la SAGARPA, la CONAFOR y PEMEX.

En todas las dependencias, sólo los proyectos que cumplen con la normatividad y los requisitos pasan al proceso de selección, aunque algunos son más flexibles que otros. La selección de proyectos se lleva a cabo en comités de dictaminación. En los casos de la SAGARPA, la APBP (para apoyos menores a 500 mil pesos), Opciones Productivas (que comparte y solicita opinión de otras dependencias) y PEMEX, estos comités se forman únicamente por su propio personal. En los comités de dictaminación de la APBP (para apoyos mayores a 500 mil pesos), el DIF (De la calle a la vida), Economía, la SEMARNAT y el INDESOL, participan especialistas de otras dependencias gubernamentales e instituciones independientes.

En los casos de Hábitat⁴¹, la CDI, la SAGARPA y PEMEX, las delegaciones u oficinas regionales realizan una pre-selección de los proyectos⁴². Todas las dependencias tienen establecido un tiempo límite para dar a conocer los resultados de los apoyos. El

⁴¹ Hábitat es ejecutado por los municipios y estados, pero sus recursos están sujetos a la normatividad federal. Entre 2003 a 2004 este programa tenía la posibilidad de que las OSCs fueran ejecutoras de áreas sociales,

INDESOL, la SEMARNAT, el IMJ y el FONAES publican en su página web los proyectos de las OSCs que apoyan y los montos aprobados. La CDI también lo hace y además publica los resultados en diarios de circulación nacional. Opciones Productivas publica las OSCs y proyectos apoyados en Internet y en el DOF. El FOMMUR sólo publica en Internet a las organizaciones y empresas apoyadas y el monto total anual de los recursos otorgados y PRONAFIM no tiene los resultados disponibles sino sólo una lista de microfinancieras incorporadas. El DIF sólo publica los resultados en diarios nacionales y la APBP no hace públicos los proyectos y asociaciones específicas, sólo coloca en su página web información sobre el número y tipo de proyectos apoyados, los recursos otorgados y los beneficiarios potenciales. PEMEX y la SAGARPA dan respuesta particular a cada solicitud, sin hacerlo del conocimiento público.

Todas las dependencias, excepto PEMEX, firman convenios con las OSCs que son seleccionadas para recibir apoyos. En éstos, se especifican los objetivos, las metas, los mecanismos de seguimiento y evaluación del proyecto, por lo que se vuelven la normatividad de referencia inmediata para cada apoyo. A partir del convenio, se establecen el número de ministraciones en las que se otorgarán los recursos, generalmente condicionando cada entrega a informes parciales de actividades y financieros. Adicionalmente, otras prácticas frecuentes de seguimiento y control son las visitas periódicas, auditorías y evaluaciones internas y externas de impacto que se realizan de forma aleatoria a cierto porcentaje de los proyectos⁴³.

como los centros de desarrollo comunitario, pero ejercieron una parte mínima del programa (menos del 0.1%). A partir de 2005, sólo pueden ser convocadas públicamente por los ejecutores locales (estados y municipios). Además, la SEDESOL, en coordinación con los gobiernos locales, puede elaborar materiales y llevar a cabo encuentros con OSCs para promover participación en las modalidades del programa, como la contraloría social. Las OSCs pueden hacer esta contraloría si establecen un diálogo con la instancia ejecutora, suscriben un convenio de concertación para la Transparencia y el Combate a la Corrupción con la SEDESOL, o solicitan información del programa a esta secretaría (SEDESOL, 2005b). Algunas OSCs siguen administrando espacios comunitarios, aunque en unas ocasiones no se abren convocatorias locales y en otras, las OSCs no participan en ellas.

⁴² Según algunos entrevistados, el personal en la localidad tiene mejor conocimiento de las OSCs que solicitan apoyos. Entrevista 19 [31 de agosto, 2005].

⁴³ Todas las Reglas de Operación obligan a presentar una evaluación externa de sus resultados a la Cámara de Diputados.

La normatividad para comprobar gastos ha sido establecida por la SHCP, por lo que la mayor parte de las dependencias tienen un patrón común. Se requieren comprobantes de gastos con efectos fiscales (facturas y recibos de honorarios profesionales, entre otros); la CDI y el INDESOL establecen que, en caso de encontrarse en una comunidad alejada de los centros urbanos, los comprobantes de gastos que no cumplan con los efectos fiscales deben ir firmados por una autoridad de la comunidad que sirva como aval. La APBP, por su parte, solicita incluir la leyenda “adquirido con recursos de la APBP” en cada factura original, con el objetivo de no duplicar comprobantes por los mismos gastos. Debido a que en su mayoría los recursos otorgados se califican como “subsidios”, no pierden su carácter federal y por ello están sujetos a la revisión de los Órganos Internos de Control en cada dependencia, la Secretaría de la Función Pública, de la SHCP y de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras instancias. Finalmente, existen procesos para que aquellas organizaciones que presentan irregularidades y observaciones en el uso del dinero o los resultados de los proyectos devuelvan recursos y/o se incluyan en una lista que les impide volver a participar en convocatorias y recibir apoyos públicos⁴⁴.

Este modelo de política de fomento tiene distintos inconvenientes que no se analizan aquí, como el ciclo fiscal de los recursos y los requerimientos excesivos de comprobación de gastos. A pesar de ellos, este modelo representa un cambio sustancial en la relación del gobierno federal con las OSCs, pues ha reducido enormemente el margen discrecional del trato de los funcionarios públicos hacia las organizaciones. Éstas, a su vez, tienen mucho más claras las reglas de acceso a los recursos públicos y han tenido que ceñirse a ellas, sobre todo, presentando propuestas e informando sobre la utilización de los apoyos. El uso y el papel de intermediación políticos que muchas organizaciones desempeñaban, bajo este modelo, ha tendido a disminuir fuertemente. Algunas generalmente favorecidas han tenido que competir con otras organizaciones a partir de proyectos; aquellas que usualmente no recibían recursos

⁴⁴ En algunos casos, la propia normatividad sobre el uso de los recursos —muchas veces elaborada con criterios demasiado estrechos e irracionales— lleva a que un número importante de OSCs caigan en irregularidades. Por ejemplo, este año como resultado de una auditoría, cerca de la mitad de las OSCs apoyadas por una de las secretarías tuvieron que regresar recursos por presentar anomalías en la comprobación de recursos. Entrevista 36 [13 de octubre, 2005].

públicos por no arriesgar su autonomía gradualmente han comenzado a acceder a estos apoyos bajo el supuesto de que serán tratadas de manera imparcial y de acuerdo con sus propuestas presentadas.

Cuando los programas se analizan con mayor profundidad y a la luz de la LFOSC, se advierten grandes vacíos, diversas interpretaciones y algunas problemáticas que no parecen de fácil solución. Los problemas que detectamos en la implementación de la LFOSC, que a continuación se explican, se podrían clasificar en tres: el primero es un problema conceptual y de definición; el segundo es un problema de interpretación y vacíos en la ley; y el tercero, de operación y coordinación.

Al poner en práctica la LFOSC por varios programas federales, se encontró que existe **un problema conceptual y de definición sobre el término de “Organización de la Sociedad Civil”**. Como se mencionó anteriormente, el propósito de la Ley se centró en fomentar las actividades y no a las OSCs, para evitar regular el amplio espectro de temas y figuras jurídicas que abarcan las OSCs. Aunque teóricamente realizar ciertas actividades es el único requisito requerido para el fomento, la solicitud de la CLUNI y la inscripción al Registro son indispensables para acceder a recursos públicos. Para inscribirse al Registro, las OSCs necesitan incluir en sus estatutos la cláusula de no distribución de remanentes, con lo cual se adopta implícitamente una definición de OSC. Estas cláusulas requeridas definen a una OSC como de “servicios a terceros”, en contraste con las OSCs de “beneficio mutuo” entre miembros, pues como anteriormente se mencionó, en éste último caso los asociados de la organización disfrutaban de los proyectos financiados con apoyos públicos, y sobre todo de sus remanentes.

El problema es que la definición implícita de OSC que adopta la Ley no es consistente con la definición de OSC que muchos programas federales manejan. Por dar sólo dos ejemplos, en la CDI, “Los Fondos Regionales sólo proporcionan financiamiento con recursos fiscales a sus miembros, mediante una relación directa entre éstos y el Gobierno Federal, quien otorga los recursos directamente a cada Fondo Regional, para que éste lo administre y lo ejerza entre sus agremiados (agrupaciones y grupos de trabajo) a través de proyectos productivos” (CDI, 2005b). A su vez el Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria Rural (FORMAR) de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) indica que “pueden ser apoyados no sólo las Figuras Jurídicas

Legalmente constituidas, sino Personas Físicas y Morales que pueden llegar a tener fines de lucro o bien Grupos que no se encuentran constituidos bajo régimen jurídico alguno” (SRA, 2005).

Sin embargo, la LFOSC obliga a los programas federales a circunscribirse a su definición y otorgar apoyos supuestamente sólo a las OSCs inscritas en el Registro, aún cuando muchos programas están dirigidos a otro tipo de organizaciones, incluso a grupos informales o agrarios (como los pueblos indígenas). Ello ha llevado a que, en el mejor de los casos, estos grupos se adapten a la definición de OSC de la Ley o, como segunda opción, los programas queden en una especie de limbo jurídico. El comentario de un funcionario ilustra el primer caso:

La mayoría de la gente que recibe beneficios pertenece a grupos indígenas, grupos informales, municipios, agencias, comunidades agrarias, núcleos ejidales, pero por la normatividad de los recursos se les exige contar con personalidad jurídica... En muchas ocasiones, esa figura jurídica es una envoltura, pues esos sujetos no son sociedad civil, sino comunidades de hecho con autoridades y normas. La envoltura les permite moverse en el mundo jurídico y en el espacio legal. La institución [históricamente] ha adoptado diferentes criterios de cómo otorgar recursos; antes se otorgaban recursos directamente a los beneficiarios, después comenzó el criterio de que a todos se les debía exigir su documentación legal y todos los programas entraron en esa lógica⁴⁵.

Algunos programas como “Coinversión Social” y la APBP comparten la definición de OSC de la Ley, con las cláusulas de estatutos similares a las que solicita el Registro. No obstante, otros programas federales cuyas convocatorias están dirigidas tanto a organizaciones de servicios a terceros como de autobeneficio o beneficio mutuo, entre ellos “Opciones Productivas”, “PROSAP”, “Fondos Regionales”, “FOMMUR”, “PRONAFIM” y “FONAES”, tienen problemas para aplicar de manera homogénea la LFOSC y, sobre todo, el requisito de la CLUNI. Este problema no se ha presentado tan agudamente, debido a que algunos programas que caen en esta segunda opción no solicitaron este año la CLUNI. Se esperaría que en 2006, cuando éste sea un requisito de todas las convocatorias donde participan organizaciones, el problema salga a la luz con toda su fuerza. En 2005, esto ya sucedió en algunos programas donde sí se

⁴⁵ Entrevista 31 [28 de septiembre, 2005].

solicitó la CLUNI y donde participan organizaciones de diversos tipos. En estos casos, se presentó el segundo problema de vacío jurídico, pues en varias dependencias hubo confusión sobre **cómo interpretar la LFOSC y los sujetos obligados por ella**. Algunas organizaciones de tipo productivo o agrario que desearon solicitar recursos de estos programas, no tenían CLUNI ni podían inscribirse al Registro al no cumplir con las cláusulas requeridas en sus estatutos⁴⁶. Se presentan situaciones como la que comenta una persona entrevistada:

Algunas OSCs consultaron con el INDESOL, y no tenían que registrarse y podían acceder a nuestros proyectos...tenemos organizaciones de productores con figura [jurídica] mercantil y [figura] de OSCs...Las productoras están excluidas por la Ley. Las OSCs están obligadas y tienen que tener su CLUNI⁴⁷.

Debido a que la SEDESOL es el órgano de consulta y asesoría de la ley (SEDESOL, 2005a, art. 21°), las dependencias intercambiaron correspondencia con la Secretaría Técnica para conocer si los programas a su cargo debían solicitar la CLUNI de forma homogénea. En repetidas ocasiones el INDESOL señaló que la ley no hace referencia a figuras jurídicas, pero las OSCs que cumplan con las características y realicen las actividades descritas en la ley tienen la obligación de inscribirse al Registro y presentar la CLUNI para ser sujetas de apoyos federales. Sin embargo, detrás de este argumento, la ley sí se ha aplicado de manera diferenciada según la figura jurídica de la organización, pues cuando la organización es una AC no hay duda en cuanto solicitarle la CLUNI, mientras que en algunos programas las organizaciones con otras figuras no están obligadas a presentar la CLUNI bajo el supuesto de que son objeto de otras leyes y registros. De esta forma, se observa que las ACs e IAPs están obli-

⁴⁶ Es importante destacar que también existen ACs que no deben inscribirse en el Registro Federal. En su mayoría son instituciones de educación superior que en casos particulares se constituyen como AC pero que: "tiene asignado un presupuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público... [y que] independientemente de la figura jurídica que adoptó desde su creación...está considerada como una empresa de participación estatal mayoritaria... de conformidad con la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación", por lo que no se definen como OSCs (INDESOL, 2005a). Éstas sí pueden recibir autorización como donatarias según se discute en el apartado sobre marco fiscal y el registro de donatarias autorizadas de esta investigación.

⁴⁷ Entrevista 18 [31 de agosto, 2005].

gadas a inscribirse al Registro, reportar el uso de los recursos públicos anualmente, mantener actualizada su información sobre órganos de gobierno, pero no se establecen derechos exclusivos, como recibir apoyos públicos. De esta forma, podríamos decir que el problema de interpretación de la LFOSC derivado del problema conceptual de la definición de OSCs está llevando a una situación de trato desigual en tanto sus derechos y obligaciones, y segmentando al sector por sus actividades (productivas frente a asistenciales), pero sobre todo por su naturaleza de beneficio mutuo frente a servicio a terceros.

Un tercer problema en la implementación de la LFOSC ha consistido en **dificultades en el inicio de operaciones del Registro, obtención de la CLUNI y participación de OSCs en convocatorias que requieren de la CLUNI** para otorgar los apoyos federales. Según lo expresado por funcionarios, entre el 10 y el 15% de las OSCs que normalmente apoyaban no pudieron acceder en 2005 a estos estímulos debido a que no pudieron presentar la CLUNI, incluso después del proceso de dictaminación⁴⁸. En la opinión de varios de los entrevistados, el proceso de obtención de la CLUNI ha sido muy lento, pues el Registro inició sus funciones a finales de noviembre de 2004 dejando sólo 6 meses para que las OSCs pudieran hacer las modificaciones necesarias a sus estatutos, presentaran sus documentos y obtuvieran la CLUNI⁴⁹. Todos los entrevistados advierten que hace falta más difusión de la ley entre las OSCs e incluso entre los servidores públicos mismos.

Hasta la fecha, se observa que cada dependencia está enfrentando de manera aislada los problemas mencionados. Esto a pesar de que desde un principio se advirtió que una implementación exitosa de la LFOSC requería de un substancial **esquema de coordinación entre dependencias federales**. La ley establece como responsabilidad de SEDESOL coordinar las políticas de fomento del gobierno federal mediante la con-

⁴⁸ Entrevistas 30 [28 de septiembre, 2005], 33 [10 de octubre, 2005] y 37 [20 de octubre, 2005].

⁴⁹ La asignación de recursos se retrasó debido a que varias OSCs no contaban con la CLUNI. Dos dependencias recomendaron que el documento de CLUNI en trámite que expide el Registro debiera ser válido para otorgar los apoyos, y una de ellas afirmó que las personas responsables del Registro estaban en la disposición de agilizar el trámite de las OSCs que sólo estuvieran esperando la CLUNI para recibir recursos. Entrevistas 30 [28 de septiembre, 2005] y 33 [10 de octubre, 2005]. Puede consultarse la figura 4 en la página 45 de esta investigación para conocer el tiempo de espera entre la solicitud y la asignación de la CLUNI.

sulta, asesoría, difusión, promoción, emisión de lineamientos y estrategias, solicitud de información (art. 12º) y, según el art. 23º del reglamento, la facultad de recibir un responsable de coordinación acreditado por las dependencias federales —cuyo nivel no podrá ser inferior al de Director General u homólogo— ante la SEDESOL (SEDESOL, 2005a, art. 23º). Entre los esfuerzos de coordinación que se han echado a andar están las reuniones con responsables de 74 dependencias, la obligación de que se publiquen los apoyos y estímulos dirigidos a OSCs en la página web de cada institución (IFAI-INDESOL, 2005), una propuesta de lineamientos para informar de los apoyos a la Comisión y la organización del evento donde se presentó información sobre la oferta gubernamental de 21 secretarías federales⁵⁰.

En general, el conocimiento y experiencia del INDESOL para trabajar con las OSCs son generalmente reconocidos por las instancias federales entrevistadas; algunos programas incluso se han asesorado con el INDESOL para definir sus procedimientos de convocatorias y selección de proyectos. Sin embargo, en esta investigación detectamos problemas en la coordinación y, sobre todo, en el flujo de información. En primer lugar, se advierte que los funcionarios que han sido acreditados para representar a la dependencia en las reuniones de coordinación no siempre son aquellos que trabajan directamente con las OSCs ni operan los programas dirigidos a ellas⁵¹. Por ello, en estas reuniones no se ha profundizado en los problemas de implementación de la ley ni en la mejor forma de subsanar los vacíos presentados⁵². Una recomendación recurrente de los entrevistados, en este sentido, fue la conformación de equipos que conocieran todos los programas de fomento dentro de cada dependencia, sirviendo

⁵⁰ “Hacia la corresponsabilidad: encuentro sociedad civil - gobierno federal”, realizado del 18 al 20 de julio de 2005, con la participación de cerca de 1,200 OSCs.

⁵¹ La Secretaría de Salud, por ejemplo, participa directamente pero no la propia APBP, que tiene mayor contacto con OSCs. En la SEDESOL, existen reuniones particulares para coordinar los trabajos y programas dirigidos a OSCs y se invitan a instancias como el INDESOL, la SAGARPA, el FONAES y el FOMMUR para escuchar sus comentarios y recomendaciones, pero difícilmente despiertan interés y compromiso de los funcionarios invitados. Algunos entrevistados reconocieron que dentro de su misma secretaría se desconoce la oferta integral de fomento, sobre todo, de apoyos de asesoría, información y eventos, y destacaron el evento “Hacia la corresponsabilidad” por su utilidad en la integración de esta información para las OSCs. Entrevistas 18 [31 de agosto, 2005], 27 [22 de septiembre, 2005], 28 [27 de septiembre, 2005] y 36 [13 de octubre, 2005].

⁵² Entrevista 34 [10 de octubre, 2005].

de enlace entre las OSCs y los programas, cumpliendo con funciones similares a las unidades de enlace creadas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información⁵³.

En segundo lugar, se observa una escasa coordinación de la difusión de convocatorias, apoyos y resultados de proyectos apoyados, pues todas las dependencias entrevistadas afirmaron tener las convocatorias y reglas de operación en su página web, mas no en la página de corresponsabilidad a cargo del Registro; sólo la SEDESOL y la Secretaría de Economía tienen un vínculo a ella. A pesar de que la mayoría de las dependencias dijeron estar enteradas de su obligación de informar a la Comisión de Fomento sobre los apoyos que otorgaron, ninguna de ellas comunicó de manera directa los resultados de los proyectos ganadores al Registro ni para su publicación en la página de corresponsabilidad.

En tercer lugar, no se han establecido los mecanismos para cruzar información sobre OSCs, pues ninguno de los entrevistados conoce una lista de OSCs con irregularidades o sancionadas por el Registro, como tampoco —hasta el momento de la entrevista— habían previsto notificar al Registro de aquellas organizaciones que hubieran incumplido en proyectos bajo su supervisión. Indudablemente, el Sistema de Información del Registro, descrito en la sección anterior, será una herramienta indispensable para el intercambio de información, pero hasta la fecha no se encuentra disponible para consulta a pesar de que es obligación de las dependencias hacerlo antes de otorgar apoyo alguno.

En cuarto lugar, resulta preocupante la ausencia de coordinación con el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social que se prevé crear a partir del Reglamento de la Ley de Asistencia Social, pues para que una OSC reciba recursos del DIF también tendrá que inscribirse en este directorio⁵⁴. La información solicitada incluirá la actividad de la OSC, su población objetivo, sus programas, patrimonio y origen de sus recursos. Posiblemente, el mayor problema será que también solicite que la

⁵³ Entrevistas 28 [27 de septiembre, 2005], 36 [13 de octubre, 2005] y 37 [20 de octubre, 2005].

⁵⁴ Está en proyecto añadir los recursos de Lotería Nacional. En el Directorio también deberán registrarse dependencias y entidades del gobierno federal, estatal y municipal e instituciones públicas y privadas que realizan actividades de asistencia social.

cláusula de disolución de la organización establezca que lo adquirido con apoyos y estímulos públicos deberá transmitirse a otras instituciones inscritas en el directorio (art. 46º), lo cual implicará nuevas modificaciones a estatutos y protocolización de actas de las organizaciones⁵⁵.

En las entrevistas quedó claro que la Secretaría Técnica es el enlace con las distintas dependencias, pues ningún entrevistado tiene contacto con la Comisión de Fomento ni con el Consejo Técnico Consultivo. En el mismo sentido de coordinación, ninguno de ellos destacó un diálogo “bilateral” con otra dependencia en lo referente al trabajo con OSCs ni tampoco con el INDESOL como dependencia o como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento⁵⁶. Una buena parte de los entrevistados identifican por parte de esta Secretaría un intercambio de información, más que una coordinación propiamente y demandan mayor liderazgo del INDESOL para poner en práctica los mecanismos de coordinación⁵⁷. Por su parte, el INDESOL ha afirmado que “es una Ley de las organizaciones y que por lo tanto el gobierno quisiera sentirse más como apoyo que ir a la cabeza del asunto independientemente de [las] responsabilidades”⁵⁸. Claramente, el hecho de que la LFOSC se haya aprobado sin la figura de la Comisión Intersecretarial —con la Comisión de Fomento, en su lugar— ha llevado a que los acuerdos actuales no tengan carácter vinculatorio para las distintas depen-

⁵⁵ El DIF y el INDESOL celebraron dos reuniones para coordinar el proceso de inscripción en el Directorio de Asistencia y el Registro Federal de OSCs, con el objetivo de intercambiar información para eximir a las OSCs de realizar trámites duplicados —entrega de documentos legales, informes de actividades y financieros, avisos de modificación de información legal. Sin embargo, de la información obtenida no se observan acuerdos sustanciales para unificar la información y prevenir duplicidades—. Por otra parte, el INDESOL realizó comentarios sobre el anteproyecto de Reglamento de la Ley de Asistencia Social en el sentido de que los plazos para verificar información y entregar constancias son muy cortos, que se exige el sello del Registro Público de la Propiedad en las actas constitutivas cuando este trámite tarda más de 3 meses, que no hay Programa Nacional de Asistencia Social que sustente las obligaciones de las OSCs y las dependencias y que el DIF no ha desarrollado mecanismos para compartir información con otras dependencias de forma inmediata (INDESOL, 2005e).

⁵⁶ Con respecto a esto, las personas entrevistadas en el INDESOL afirman tener contacto, aunque poco constante, con otras secretarías sin mediación de la Comisión o el Registro.

⁵⁷ Sólo dos entrevistados señalaron apoyarse de manera informal en el INDESOL. Entrevistas 19 [31 de agosto, 2005], 30 [28 de septiembre, 2005], 31 [28 de septiembre, 2005], 37 [20 de octubre, 2005], 38 [21 de octubre, 2005] y 39 [22 de octubre, 2005].

⁵⁸ CFAOSC, 2004b, p. 13.

dencias y, en esa medida, aunque las reuniones y los responsables de coordinación sirven para difundir la Ley e intercambiar puntos de vista, no crean precedentes en su aplicación homogénea y consistente.

Cabe destacar que no se observan avances en los grupos de trabajos conformados en marzo 2005, que podrían servir para involucrar más a las dependencias y establecer acuerdos urgentes que den solución a algunos problemas ya mencionados. Estos grupos tenían como propósito:



- 1** Revisar y homologar los conceptos de las acciones de fomento.
- 2** Revisar y homologar los apoyos y estímulos federales, para lograr definiciones indispensables para la coordinación federal.
- 3** Revisar la normatividad, con el propósito de trabajar en una homologación de criterios normativos.
- 4** Revisar los criterios para el financiamiento de proyectos, para elaborar lineamientos para homologación de criterios de comprobación fiscal (INDESOL, 2005f).

Los dos primeros podrían aportar definiciones y conceptos para entender qué son las acciones de fomento, los apoyos y estímulos que podrían beneficiar a las OSCs; los dos segundos son fundamentales para mejorar y simplificar la normatividad a la que las OSCs están sujetas.

A este respecto, la normatividad resultó un tema destacado entre los entrevistados, quienes afirmaron que la entrada en vigor de la ley y su reglamento no representó una simplificación de requisitos ni modificación de la normatividad existente en las dependencias. Algunas de ellas sólo agregaron como un requisito adicional presentar la CLUNI; en otros casos el requisito tuvo que ser cancelado después de que se publicó la convocatoria⁵⁹ y otras más no exigieron la CLUNI⁶⁰. Más aún, resulta paradójico que varias dependencias identifican que la CLUNI, lejos de simplificar la normatividad,

⁵⁹ Entrevista 31 [28 de septiembre, 2005].

⁶⁰ Entrevista 36 [13 de octubre, 2005].

se convirtió en un obstáculo más para asignar recursos a las OSCs⁶¹ y, exceptuando el caso del INDESOL, no sustituyó a los demás documentos como acta constitutiva y RFC para la firma de los convenios respectivos. Según un entrevistado, esto se explica porque hasta la fecha no se han firmado convenios de colaboración con la Comisión o la Secretaría Técnica que deslinden responsabilidades entre la dependencia respectiva y el Registro⁶². Además, todavía no está garantizada la forma en la que se dará seguimiento a los apoyos que han recibido las OSCs y, en ese sentido, se considera necesario que el INDESOL emita más lineamientos y estrategias, igual que el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) hizo en su momento⁶³.

Aunque posiblemente lo más homogéneo en las políticas de fomento de las dependencias federales sea la normatividad sobre el uso y comprobación de los recursos —normatividad que no es competencia de las dependencias sino que está dictada por la SHCP— existe consenso en que es el mayor problema y obstáculo para poder otorgar subsidios y donativos⁶⁴. Las preocupaciones de los funcionarios reflejan la propia problemática de las OSCs al respecto, como lo ilustra la siguiente opinión:

Aquí tenemos organizaciones chicas para las que es una carga muy pesada los recursos insignificantes que manejan...Los abogados de las delegaciones coinciden en que por qué le exiges tanto a alguien que le das 50 mil pesos, con que comprueben que hicieron las cosas, que lo fiscal quedara aparte o que a partir de cierto monto rindiera cuentas de otra manera, porque aplica igual en todos los montos...Las organizaciones se quejan de que las comprobaciones son muy estrictas, que en ocasiones no hay recibos fiscales o una autoridad que firme los recibos.⁶⁵

Las más preparadas optan por solicitar financiamiento internacional que tiene plazos más largos y requisitos más flexibles.⁶⁶

Los mismos funcionarios reconocen la necesidad de flexibilizar la normatividad o diferenciarla de acuerdo a los montos de los recursos, pero destacan también que

⁶¹ Entrevistas 30 [28 de septiembre, 2005] y 31 [28 de septiembre, 2005].

⁶² Entrevistas 37 [20 de octubre, 2005] y 39 [22 de octubre, 2005].

⁶³ Entrevista 37 [20 de octubre, 2005].

⁶⁴ Entrevista 34 [10 de octubre, 2005].

⁶⁵ Entrevista 31 [28 de septiembre, 2005].

⁶⁶ Entrevista 33 [10 de octubre, 2005].

la LFOSC no haya simplificado este ámbito. Más aún, las comprobaciones se hacen a cada dependencia por proyecto y las OSCs deben entregar informes de actividades y financieros anuales al Registro, lo cual incrementa su carga de trabajo⁶⁷. Así, la Ley dejó intacta la normatividad y aumentó las obligaciones de las OSCs y, en caso de incumplirlas, podrían quedar fuera del financiamiento público.

En este sentido, la mayoría de los entrevistados coinciden en que la LFOSC abre una oportunidad para generar mayor confianza en el sector no lucrativo, al establecer reglas del juego claras para las acciones sin lucro de las OSCs y generar información que transparente el uso de los recursos públicos. No obstante, es necesario caminar hacia esas reglas más claras sobre cómo lograr el fomento y algunos reconocen que los candados para evitar fraudes no pueden generalizarse a todas las OSCs ni a todas las dependencias, pues puede hacer aún más rígido el proceso de asignación de recursos. Finalmente, los vacíos de interpretación y operación de la ley y sus reglamentos dejan ver que queda mucho por hacer tomando en cuenta la operación de los programas de fomento y las prácticas hacia las OSCs que ya existían anteriormente a la ley.

Así, **aún cuando la inscripción al Registro es voluntaria, es requisito para acceder a recursos públicos**⁶⁸. Las cláusulas de los estatutos necesarias para la inscripción y la obtención de la CLUNI llevan a la adopción de una definición implícita de OSC, que está directamente vinculada con las figuras jurídicas de AC e IAP y la definición de organización de servicios a terceros. Aunque la LFOSC y la LISR se refieren a “actividades”, las cláusulas requeridas y el proceso de validación jurídica para inscribirse al Registro Federal o al Registro de Donatarias se podrían considerar como un proceso regulatorio que deja dentro o fuera a ciertas organizaciones. Entre las

⁶⁷ Un funcionario agrega al respecto: “...es necesario preguntarse si los mecanismos de fiscalización no eran ya suficientes en la misma Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública” Entrevista 29 [28 de septiembre, 2005].

⁶⁸ Para algunas OSCs, el hecho de incorporarse al Registro fue muy costoso ya que debieron actualizar y modificar sus documentos legales, convocar una asamblea de los miembros o patronato para reformar sus estatutos, acudir con un notario a protocolizar el acta de la asamblea, en ocasiones inscribir el acta en el Registro Público de la Propiedad e iniciar el trámite con el INDESOL. Esto es un obstáculo a corto plazo, pero este proceso de actualización e institucionalización de las OSCs inscritas en el Registro puede ser positivo a largo plazo.

organizaciones excluidas están las organizaciones productivas, cooperativas o agrarias (ejidos, comunidades, consejos de productores, fondos regionales, entre otras) que comparten o distribuyen remanentes entre sus asociados. De ahí que queda claro que cualquier regulación de las OSCs –por favorable o desfavorable que sea– inevitablemente incluirá una decisión sobre la definición de OSC y un proceso de registro con criterios específicos.

Estos dilemas remiten también a una discusión profunda sobre la naturaleza privada o pública de las OSCs. Si las organizaciones se definen como actores de naturaleza privada o particular, es lógico que el mayor peso se ponga en la autonomía, mientras que si se definen como actores públicos tendrán mayor legitimidad pero también la mayor regulación de sus obligaciones estará más justificada, sobre todo en la utilización de los recursos y su rendición de cuentas. Obviamente, la gama de organizaciones se encuentra a lo largo de todo el espectro de lo público y lo privado, que va desde el extremo más público de OSCs que realizan cabildeo legislativo a favor de ciertas causas públicas hasta empresas sociales entre cuyos propósitos está mejorar sus niveles de ingreso y autobeneficio, en el extremo más privado. Sin embargo, decir que todas las organizaciones son públicas y que deberían tener las mismas obligaciones que quienes manejan los recursos públicos es igual de errado que pensar que las organizaciones deben comportarse como las empresas –las cuales ahora frente a las exigencias de responsabilidad social empresarial (RSE) comienzan a contemplar su impacto en la esfera pública.

Hasta aquí el análisis se ha suscrito al ámbito federal, pero en el sistema político actual donde los procesos descentralizados cobran cada vez más fuerza, son muy importantes las políticas de fomento de los gobiernos locales y las implicaciones de la LFOSC en los ámbitos estatales. Como veremos, el panorama es mucho más incierto en las entidades federativas, pues conviven no sólo marcos legales más fragmentados, sino también prácticas que impiden establecer del todo la nueva relación entre el Estado y las OSCs.



LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

Como se vio a nivel federal, dentro de un ámbito de gobierno existe una diversidad muy amplia de programas y políticas, por lo que resulta aún más difícil sistematizar la diversidad de las políticas de fomento en varios estados. A lo largo de la República encontramos dinámicas que se adaptan a un nuevo sistema más federalizado y diverso, que a su vez crea un marco legal mucho más disperso y fragmentado. Con el objetivo de contar con una muestra representativa del Norte, Centro y Sur, seleccionamos 6 estados de la República –Chihuahua, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz– con el propósito de que a futuro se profundice en este análisis para dar cuenta de los complejos panoramas estatales e incluso municipales de todo el país⁶⁹. Aquí buscamos explicar ciertas tendencias encontradas entre los gobiernos estatales, las implicaciones de la LFOSC en el ámbito estatal y, sobre todo, la urgente necesidad de coordinación inter-gubernamental.

El primer reto fue identificar una dependencia o unidad responsable de las políticas de fomento a OSCs dentro de cada gobierno estatal⁷⁰. Los informantes aquí entrevista-

⁶⁹ Cabe destacar algunas investigaciones realizadas sobre el marco legal del estado de Jalisco, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Colectivo de Organizaciones Civiles (Véase Espacio Civil de Investigación y Análisis Social, 2005).

⁷⁰ Los nombres formales de algunos cargos o incluso las instituciones referidas en el propio marco legal estatal no cumplen realmente con la función de vinculación con OSCs. En Veracruz encontramos que, a pesar de que el art. 6° de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave (Gobierno del Estado de Veracruz, 2002) establece que la Subsecretaría de Gobierno debe llevar un directorio de OSCs, no pudimos encontrar la oficina encargada de esa tarea. Los

tados son responsables de una diversidad de temáticas y ocupan cargos muy distintos en algunos estudios. En algunos estados son funcionarios del COPLADE (Comité de Planeación del Desarrollo del Estado), la Secretaría Técnica del Gabinete del Gobernador o la Secretaría de Gobierno. En estos estados, el trabajo hacia las OSCs tiene un carácter multisectorial. En otros estados, los entrevistados provinieron del DIF estatal, de la Secretaría de Desarrollo Social (o su equivalente estatal) o del órgano descentralizado encargado de la asistencia social estatal. En estos casos, se trata más bien de un trabajo sectorizado en el ámbito social.

Aún más, el trabajo hacia OSCs en varios gobiernos se enmarca dentro de las áreas de atención y participación ciudadana, bajo la lógica de la recepción de quejas y demandas. Como bien señala un funcionario entrevistado: “La secretaria... apoya a algunas organizaciones, pero no lo hace como política pública de apoyo o fomento, lo hace como gestión”⁷¹. En estos gobiernos, no hay una diferenciación clara de la población objetivo de sus programas, pues se dirigen tanto a población en general y grupos organizados informalmente, como a OSCs constituidas legalmente con trayectoria y especialización en la atención a una problemática. En estos casos, comparimos la observación de García *et al.*, (2003) de que en la administración pública no existe un concepto acabado de OSCs, agrupándolas junto con el llamado “sector social” (ejidatarios, comunidades, artesanos, cooperativas, empresas sociales, sindicatos, partidos políticos) bajo el mismo trato de “gestión social”⁷².

Por ello, como primer resultado, encontramos complicado deslindar los programas públicos estatales dirigidos estrictamente hacia OSCs de los programas dirigidos a

funcionarios consultados afirmaron que la Subsecretaría de Desarrollo Social está encargada de llevar la relación con las OSCs.

⁷¹ Entrevista 9 [17 de agosto, 2005].

⁷² Véase García *et al.*, (2003), donde se explica la dificultad del análisis de programas públicos que incluyen tanto a OSCs como a beneficiarios individuales, sin la distinción clara del papel intermediario que desempeñan las OSCs. Al respecto, un funcionario estatal entrevistado comentó: “Como servidores públicos, tenemos obligación de atender a la población en general; obviamente a veces llegan organizaciones civiles, que para mí son gestores. No necesariamente tratamos con el líder o gestor, lo primero que yo hago es acercarme a la comunidad, ver a la gente, con el afán de no tener intermediarios que tengan fines diferentes o desvirtúen el apoyo”. Entrevista 15 [25 de agosto, 2005].

población abierta que también benefician a las OSCs. Solamente 3 gobiernos estatales (Chihuahua, Jalisco y Sonora) canalizan recursos económicos específicamente a OSCs, con montos que van de los \$36,000 a los \$240,000 anuales por organización. Entre estos programas que destinan recursos económicos, el Gobierno de Sonora canaliza recursos económicos de acuerdo con el monto que la organización recaude dentro del estado, bajo un programa de Peso por Peso que no especifica rangos ni porcentajes de aportación (Gobierno del Estado de Sonora, 2004). Los programas que otorgan recursos económicos al igual que los federales tienen tres fines: financiar los proyectos de las OSCs, financiar gastos de operación justificados por las actividades que las OSCs realizan (Chihuahua y Sonora), o financiar proyectos de equipamiento y construcción (Jalisco)⁷³. Estos dos últimos resultan complementarios de los apoyos federales, pues la mayor parte de éstos limitan el gasto operativo y el de equipamiento y construcción.

El caso del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) es probablemente el más acabado en el sentido de que, además de destinar recursos económicos bajo cierta normatividad, también canaliza donativos en especie de otros donantes y voluntarios, por medio de convenios de servicio social que mantiene con universidades. Al igual que el IJAS, otros gobiernos canalizan donaciones en especie, que pueden provenir de otros donantes o del propio gobierno. Entre los apoyos mencionados fueron despensas, auxiliares auditivos, transporte, materiales de construcción, equipo para ferias y exposiciones, equipo para talleres de oficios en comodato, reducción de impuestos y tarifas, y concesiones de terrenos. Sin embargo, la mayor parte de estos apoyos caerían dentro de la categoría de dirigidos a población abierta, que aprovechan las OSCs y que son solicitados, asignados y reportados bajo la lógica de la gestión de demandas y peticiones.

La capacitación y asesoría en temas cercanos a las OSCs fueron otros apoyos que 2 gobiernos mencionaron⁷⁴. Tanto el Gobierno de Jalisco como el de Chihuahua apoyan

⁷³ El caso de Oaxaca, se dice, está orientado predominantemente a gasto de inversión de las OSCs, por lo que también podría clasificarse como equipamiento y construcción.

⁷⁴ El Gobierno de Morelos tiene un padrón de cursos contratados por la Secretaría de Desarrollo Económico a disposición de las OSCs y del público en general.

programas de profesionalización desarrollados por otras OSCs en alianza con una universidad⁷⁵. Ambos han buscado facilitar los trámites de constitución legal de OSCs, por medio de la asesoría en la elaboración de estatutos, tarifas preferenciales de notarios y el Registro Público de la Propiedad, y expidiendo constancias de acreditación de actividades no lucrativas que requiere el SAT-SHCP para otorgar la autorización como donatarias. Adicionalmente, el IJAS da asesoría contable y puentea la deducibilidad de impuestos cuando alguna organización está en proceso del trámite de autorización. Finalmente, valdría mencionar que los Gobiernos de Jalisco, Sonora y Morelos cuentan con directorios estatales de OSCs, construidos cada uno con distintos criterios y propósitos⁷⁶.

Como segundo resultado encontramos que, a diferencia del ámbito federal, los programas estatales de apoyo a OSCs no cuentan con un modelo de normatividad ni reglas claras para seleccionar proyectos y asignar recursos, salvo algunas excepciones. Los programas de los Gobiernos de Sonora y Chihuahua cuentan con una convocatoria pública anual, que se difunde principalmente por medio de las OSCs; los principales requisitos son estar constituida legalmente (sin importar si es una AC o una IAP), presentar un proyecto y trabajar dentro del estado (en Sonora, incluso explícitamente coordinados con instituciones como el DIF atendiendo a la población vulnerable). En Chihuahua, la selección de los proyectos se lleva a cabo por un comité ciudadano de creación reciente, pues anteriormente se hacía por medio de la relación directa que tenían las OSCs con el secretario o director responsable. En Jalisco, no existe una convocatoria anual sino que los recursos se solicitan al IJAS directamente por la organización o por medio de las visitas periódicas que las trabajadoras de este instituto realizan a las organizaciones. Entre los requisitos están presentar un proyecto

⁷⁵ En el caso de Jalisco, se trata de "Formar para Transformar" llevado a cabo por el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), Corporativa de Fundaciones y el ITESO. En el caso de Chihuahua, es el Centro de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, construido entre la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campi Chihuahua y Ciudad Juárez.

⁷⁶ En el caso de Jalisco, el IJAS tiene un directorio de sus OSCs afiliadas y la Secretaría de Desarrollo Humano desarrolló otro directorio, incluyendo a organizaciones de autobeneficio o miembros. En el caso de Chihuahua, la FECHAC ha construido un directorio estatal, por lo que se explica que el gobierno no lo haya hecho.

bajo un formato específico, estar afiliadas al IJAS⁷⁷ y estar al corriente de informes semestrales. El proceso de selección se realiza dentro de la Comisión de Asistencia Social, quien presenta y recomienda apoyos a la Junta de Gobierno que sesiona y aprueba mensualmente los apoyos⁷⁸. En los tres casos, los apoyos son anuales y para renovarlos se requiere seguir el mismo procedimiento cada año. Durante 2005, por medio de estos programas, en Sonora se apoyaron a un total de 136 OSCs, 111 en Chihuahua y 144 en Jalisco.

Aunque no se cuenta con información a detalle ni existen manuales escritos, se puede decir que la normatividad sobre el seguimiento y comprobación de estos apoyos se basa en otorgar ministraciones mensuales o en tres plazos. La OSC tiene la obligación de presentar informes y/o facturas para obtener el siguiente pago y la institución pública verifica que la utilización de recursos sea conforme a lo aprobado, incluso realizando visitas de campo (por ejemplo si los arquitectos comprueban el avance de la obra).

Los casos de Morelos, Oaxaca y Veracruz muestran un panorama diferente en el otorgamiento de apoyos públicos a OSCs. Primero, porque no existen programas destinados exclusivamente para OSCs, sino que éstas gestionan y se benefician de programas que el gobierno del estado echa a andar y de acuerdo a las coyunturas sociales —incluso políticas—. Como lo sugiere un funcionario: “No elegimos, atendemos peticiones ciudadanas. La gente presenta su solicitud y nosotros hacemos el estudio, una visita y respondemos”⁷⁹.

En estos casos, no hay un procedimiento estándar para la asignación de recursos ni la selección de proyectos u OSCs, pues esto se hace con mayor discrecionalidad. Como señala un funcionario:

⁷⁷ Para afiliarse al IJAS se requiere presentar en general una solicitud por escrito, copia certificada del acta constitutiva (previa revisión del área jurídica del IJAS) y completar un formato de solicitud de reconocimiento.

⁷⁸ La Junta de Gobierno del IJAS está integrada por un Presidente nombrado por el Gobernador, el Secretario de Desarrollo Humano, el Secretario y el Director General del IJAS, por la parte gubernamental y por la parte ciudadana, un representante del Colegio de Notarios, 6 representantes de las organizaciones afiliadas (un representante por cada área temática) y 3 representantes de empresarios, servicios médicos y clubes sociales.

⁷⁹ Entrevista 15 [25 de agosto, 2005].

Habiendo tanta diversidad de organizaciones es difícil tratar con ellas, porque no sabes si tienen fines no lucrativos con beneficios a la sociedad o persiguen fines políticos... Generalmente te dan un proyecto y te dicen sus objetivos y los recursos que tienen. No tengo un estudio o una respuesta más exacta de cómo se dividen las ONGs, pero te puedo decir que un porcentaje de ONGs llegan ya a negociaciones con mi jefe directamente y entonces negocian tantas, tanto ... sin proyecto exactamente... Hay otras tantas que llegan y que no conocemos y que tenemos que investigar, otras tantas ONGs que son conocidas y que tienen ya proyectos multianuales y que son parte del proyecto del COPLADE con las ONGs, y otras que están iniciando. Hay como varios caminos... el tiempo por ejemplo es muy importante, si lo haces en abril del año 2006 nadie te va a hacer caso, ahí te doy recursos para otro tipo de cosas, no para ONGs, o sí para ONGs pero con fines políticos y que muchas veces las ONGs, las serias, cobran ese tipo de recursos...es mucho la coyuntura exactamente... Para dar el apoyo tomamos en cuenta si conocemos o no a la OSC y la coyuntura en la que se pide el apoyo, pues muchas veces la coyuntura indica si emplearán los recursos con fines políticos. ¿Los criterios de selección? varían desde el conocimiento o relación afectivo con los miembros de la organización, pues muchas veces es "porque eres mi cuate". Los que deberían ser: cuáles son tus objetivos, a dónde quieres llegar, cuáles son tus metas, grupo financiero, quién te está respaldando, cuánta gente tienes, etc... No hay lineamientos que especifiquen mínimos o máximos o rangos determinados de los montos... No hay normatividad⁸⁰.

En consecuencia, tampoco se hace un seguimiento de los apoyos, pues no hay procedimientos claros de comprobación de los gastos como tampoco hay requisitos de informes o auditorías.

Quedan claras así, **dos tendencias en las políticas de fomento de los gobiernos estatales**. En primer lugar, aquellas que parten de una instancia responsable del trabajo con OSCs, que canalizan recursos en efectivo para este trabajo y que han establecido una normatividad mínima consistente en difundir de manera amplia la disponibilidad de estos recursos, requisitos y criterios para la selección de proyectos a apoyar y requerir cierto compromiso por parte de las OSCs para informar y comprobar el uso de estos recursos. Estas instancias también otorgan otro tipo de apoyo, en términos de canalización de donaciones en especie y voluntarios, asesoría, capacitación y elaboración de directorios, aunque un buen número de estos apoyos

⁸⁰ Entrevista 11 [24 de agosto, 2005].

se gestionan de manera particular. Esto ha significado una flexibilización respecto a la relación tradicional de supervisión de los gobiernos, por medio de las JAPs, pues éstas pasan más bien a ser unidades de promoción y enlace, sin importar la figura jurídica de las OSCs⁸¹. Es fundamental decir que estos esquemas de trabajo son sumamente frágiles y que están a merced de cambios de gobierno y reasignaciones presupuestales, además de estar limitados a un espectro de actividades reducido pues apoyan a OSCs que atienden necesidades asistenciales de la población.

En la segunda tendencia de fomento estatal predominan más los apoyos gestionados de manera particular, pues no existe una dependencia claramente responsable del trabajo con OSCs. Más bien las organizaciones deben tocar las puertas de distintas dependencias y programas públicos; en algunos casos, acuden a instancias de coordinación intersectorial del gobierno donde se concentran una buena parte de las decisiones sobre asignación presupuestaria de diversos programas y apoyos. Aquí, las reglas que prevalecen son la “capacidad de gestión” de cada organización, que podría desagregarse en capacidad de interlocución pública, visibilidad de su trabajo, conexiones y recomendaciones de otros actores, coincidencia de sus acciones con las prioridades gubernamentales, afinidad y vínculos políticos con los tomadores de decisiones, entre otros.

Bajo estos criterios, **no existe una definición única de OSC o figura jurídica** a las que se apoya, pues pueden ser de servicios a terceros, de autobeneficio o beneficio mutuo, con proyectos sociales, asistenciales o productivos. Esta amplia gama de proyectos contrasta con la tendencia explicada anteriormente mucho más limitada a las actividades asistenciales, pero no existen reglas claras que permitan un acceso transparente e imparcial a estos recursos. Sin embargo, ante la gran discrecionalidad de los funcionarios para determinar a las OSCs beneficiadas, no es raro encontrar a organizaciones que bajo estos patrones sean sumamente beneficiadas, mientras otras están marginadas de los apoyos políticos, aunque en cualquier momento esta situación se puede revertir de acuerdo con el contexto político. El seguimiento y la rendición de cuentas, en estos casos, son débiles y suceden por la propia voluntad

⁸¹ Cambia de atender exclusivamente a IAPs y donatarias autorizadas a atender distintas OSCs de servicios a terceros, en general.

y prácticas prevalecientes dentro de las organizaciones, mas no como obligación a la cual están sujetas por recibir el apoyo. Las siguientes frases de un funcionario ilustran esta tendencia:

El actual gobierno tiene entonces una tarea muy compleja en cuanto a la selección de las OSCs con las que ha de trabajar...El vínculo es mediante la Secretaría General de Gobierno que reúne a titulares, agricultores y promotores de desarrollo para discutir propuestas y, en caso de ser viables, se busca llevarlas a cabo, más a través de instancias gubernamentales que de las organizaciones... No existe ningún mecanismo que delinee los estatutos para la selección de proyectos, sino que simplemente se requiere que las OSCs presenten propuestas muy sólidas y reconocidas tanto a nivel nacional como internacional... No hay partidas para las OSCs, simplemente son programas o recursos de inversión y si coinciden sus planteamientos con estos recursos, es cuando se canalizan⁸².

Además de conocer el estado de las políticas estatales hacia las OSCs, esta investigación buscaba conocer cómo ha permeado y qué implicaciones ha tenido la LFOSC en el ámbito estatal. Como ya se mencionó, esta ley se circunscribe al ámbito federal pues no tiene carácter de ley general y, por lo mismo, no regula ni interviene en las competencias de los gobiernos estatales ni sus recursos. Sin embargo, las acciones de las OSCs (como las de cualquier ciudadano) están sujetas a las disposiciones que emergen de los tres órdenes de gobierno y, en ese sentido, es indispensable identificar las duplicidades, contradicciones y capacidades de coordinación que resultan de las regulaciones que cada nivel de gobierno establece. Bajo este supuesto, una buena parte de las entrevistas a funcionarios estatales trató sobre su conocimiento, apreciaciones y capacidades de coordinación con el nivel federal y la ley de fomento.

En primer lugar, se quiso saber el nivel de información de los funcionarios estatales de la Ley, siendo éste el resultado:

¿Conoce la LFOSC?	Chihuahua Sí	Jalisco Sí ⁸³	Morelos No	Oaxaca No	Sonora Sí	Veracruz No
-------------------	-----------------	-----------------------------	---------------	--------------	--------------	----------------

⁸² Entrevista 12 [24 de agosto, 2005].

⁸³ Adicionalmente, en Jalisco nos otorgaron los siguientes resultados sobre una encuesta que habían aplicado a 96 organizaciones del estado: sólo 17 conocían la LFOSC, mientras 83 estaban interesadas en recibir capacitación sobre la ley y el formato del Programa de Coinversión Social.

Todos los funcionarios que conocían la LFOSC tenían una opinión positiva, en particular, por la necesidad de contar con un registro, por regular el uso de los fondos públicos y por asegurar que en caso de disolución el patrimonio y fondos públicos se destinen a otra OSC. Aún así, se expresan reservas recogidas en la opinión de una funcionaria:

Siento que hace falta aterrizar un poco esta ley a nivel de los estados. Hay procesos locales que deben agregarse y valorarse respecto a esta ley. También hay que partir de definir funciones específicas y claras para los gobiernos estatales y municipales... Falta generar un espacio para que los gobiernos locales tengan incidencia y cuenten con opinión para que los procesos locales también se valoren⁸⁴.

Justamente esta percepción refleja, más allá de la opinión positiva sobre la Ley, la distancia existente de los gobiernos estatales frente a las instancias federales y las instituciones que la LFOSC creó. En las entrevistas, se detectó una falta de coordinación con la delegación de la SEDESOL y que ningún programa estatal tiene contemplado utilizar el Registro o la CLUNI en sus políticas de fomento. El IJAS, por ejemplo —que tiene en cierto sentido las mismas funciones del Registro Federal en el estado— no ha considerado coordinarse con respecto a esta información, pues se menciona que “no son las mismas organizaciones las que están registradas... algunas asociaciones inscritas decidieron registrarse y otras, no”⁸⁵.

Se observa, en esta dirección, un problema detectado ya a nivel federal, que es la multiplicidad de registros y trámites de inscripción a éstos, como bien señala una funcionaria estatal: “A nivel del registro puede haber coordinación... El hecho de que se centralice el proceso del Registro y que en los estados haya procesos de registro con un marco jurídico de referencia, coloca a las OSCs en la disyuntiva de cuál es el bueno. Tienen que estar registrados en la Comisión, el DIF, en Salud...”⁸⁶. Esto conduce a que, para recibir apoyos y recursos, las OSCs deben realizar un número excesivo de trámites, con requisitos y documentos similares, frente a distintas instancias,

⁸⁴ Entrevista 24 [7 de septiembre, 2005].

⁸⁵ Entrevista 23 [7 de septiembre, 2005].

⁸⁶ Entrevista 24 [7 de septiembre, 2005].

sean federales o estatales. Esta duplicidad de trámites y registros demuestra la existencia de competencias concurrentes y la falta de coordinación de autoridades, que en otras temáticas se ha solucionado por medio de leyes generales y sistemas nacionales⁸⁷.

Además del registro, se identificaron otras áreas donde la coordinación entre federación y estados pudiera potenciarse:

Hay campos en los que los gobiernos federal y estatal pudieran tener puntos de encuentro, para optimizar el recurso económico y favorecer el acuerdo de los procesos. Por ejemplo el proceso de formación, hay que ver cómo puede hacerse complementario incluso con procesos a nivel municipal... Otro punto es el de la investigación, cómo complementar los esfuerzos a nivel federal y cómo permearlos a nivel estatal y no sólo desde la óptica del centro. Y el otro punto es el de la capacitación, si estamos haciendo que los organismos generen su propio proceso o estamos siendo subsidiarios en ese aspecto. Y otro punto fundamental es el proveer recursos, pues a la mayoría de las OSCs a nivel local les resulta difícil acceder al Programa de Coinversión Social⁸⁸.

Finalmente, se debe mencionar que en 2 de los 6 estados seleccionados, existen procesos legislativos en marcha⁸⁹. En Chihuahua, el marco jurídico estaba regido por el Código Administrativo que desde 1974 regula un sinnúmero de temas, entre ellos la Junta de Beneficencia Privada. En este código prevalecía la visión de que el Estado, a través de la Junta, debía velar por los intereses de terceros (generalmente, aquellos que a su muerte habían hecho un legado a alguna fundación o causa), regulando, controlando, vigilando e interviniendo en las instituciones de beneficencia

⁸⁷ Por ejemplo, se pueden considerar en estos casos, los procesos de acreditación de grados educativos entre los sistemas escolares de distintos estados, los procesos de certificación sanitaria, los procesos de registro de elementos de seguridad pública, entre otros. Una experiencia que vale la pena rescatar es la de Baja California, pues su Ley de Fomento a OSCs también creó un Registro que existe de forma paralela al Federal. Los funcionarios de Baja California declararon en el evento "Hacia la corresponsabilidad" que están buscando la manera de no duplicar la información y los documentos que solicita cada registro y lograr que se mantenga la particularidad de cada uno.

⁸⁸ Entrevista 24 [7 de septiembre, 2005].

⁸⁹ Existen 3 estados que no fueron parte de este estudio con Leyes estatales de fomento: Baja California, Distrito Federal y Zacatecas.

privada. El Gobernador nombraba al Presidente y Secretario de la Junta, la cual tenía facultades para aprobar y vigilar la constitución de la organización y sus estatutos, el cumplimiento del presupuesto, créditos y pago de deudas, la venta de propiedades y otros patrimonios, entre otras facultades. La Junta tenía poderes tanto para reconocer la constitución de una organización como para extinguirla. Claramente, este marco legal daba al Gobierno del estado amplias posibilidades de intervenir en la vida interna de las OSCs, lo cual fácilmente se prestaba al control y uso político.

Sorprendentemente, la Junta inició a operar con fundamento en el código sólo hasta mayo de 2005. Sin embargo, el Código Administrativo de 1974 sólo podía dar cobijo a las pocas instituciones de beneficencia privada que están constituidas en Chihuahua, un número muy limitado si se compara con las centenas de asociaciones civiles y otro tipo de figuras jurídicas que existen en el estado. Por ello, bajo personas con trayectoria en las OSCs de amplio reconocimiento⁹⁰, se impulsó una iniciativa de ley que regulara a la Junta pero que a su vez dejara libertad a las asociaciones civiles. La nueva Ley de la Junta de Asistencia Privada del 28 de diciembre de 2005 convierte a la JAP en un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Fomento Social con personalidad jurídica, patrimonio, presupuesto y capacidad de gestión propios. Este es un paso en términos de compensar las obligaciones de las IAPs con apoyos que la JAP puede ofrecer, pero aún falta camino por andar para crear un ambiente más propicio para todas las organizaciones sin importar su figura jurídica. En un futuro se presentarían dos escenarios: que esta Junta pueda evolucionar hacia un modelo como el IJAS, al cual se afilian IAPs, IBPs y ACs; o que se formule un nuevo marco legal de fomento para todas las OSCs⁹¹.

En Jalisco, el Código de Asistencia Social (Congreso del Estado de Jalisco, 1997) establece el Sistema Estatal de Asistencia Social, compuesto por “dependencias,

⁹⁰ El peso de la FECHAC define en buena medida el contexto de las OSCs, pues esta fundación es la principal canalizadora de fondos en el estado y esto indudablemente disminuye la importancia relativa de la Junta en cuanto a recursos económico. La Junta obviamente no pierde su carácter regulatorio, pero éste se restringe a las IAPs, sin alcanzar a las ACs.

⁹¹ la FECHAC, con la asesoría de Sara Murúa, está preparando reuniones para iniciar el proceso de articulación de una ley estatal de fomento.

organismos públicos descentralizados y entidades de la administración pública tanto estatal como municipal y por las personas físicas y jurídicas privadas, que presten servicios de asistencia social” (p. 3). Entre las dependencias gubernamentales incluidas está la Secretaría de Desarrollo Humano, el DIF Estatal, los DIF municipales, el IJAS y el Instituto Cabañas. Al IJAS le corresponde “coordinar, apoyar y supervisar las actividades que lleven a cabo las Instituciones de Asistencia Privada”. Aunque se podría decir que cumple con las funciones que en otros estados realiza la JAP, la distinción fundamental es que su labor no está restringida a las IAPs e IBPs, sino que rige a todas las organizaciones de servicios a terceros, en su mayoría constituidas como ACs⁹². Se puede decir que la afiliación al IJAS es voluntaria, pero igual que el caso del Registro Federal, el acceso a fondos estatales requiere esta afiliación. Las organizaciones afiliadas están obligadas a presentar informes semestrales de actividades y financieros. Además de estos informes, el IJAS no tiene facultades para intervenir la vida interna de las organizaciones exceptuando la aprobación y revisión de “colectas públicas, festivales, rifas, sorteos o cualquier otra actividad cuyo fin sea recabar fondos que se destinen a las necesidades asistenciales...” (Congreso del Estado de Jalisco, 1997). Dentro de la Junta de gobierno del IJAS, participan representantes de las OSCs afiliadas, notarios, empresarios, médicos y clubes sociales.

En marzo 2005, se presentó en el Congreso del Estado una iniciativa para “el fomento y la participación de los organismos de la sociedad civil”, argumentando la importancia de las OSCs en la solución de problemas sociales y en la democratización, especificando que “algunos organismos de la sociedad civil son actualmente regulados y reconocidos por la autoridad a través del Código de Asistencia Social del Estado, que rige únicamente para aquellos que se dedican a las labores asistenciales; no obstante, esta normatividad se ha quedado corta debido a que el campo de acción de muchos de estos organismos abarca cuestiones que no son asistenciales pero sí de igual importancia para el avance de la sociedad y que, por lo tanto, también deberían recibir el apoyo del Estado” (Congreso del Estado de Jalisco, 2005).

La iniciativa define a las OSCs como “las agrupaciones de carácter privado constituidas legalmente y sin afán de lucro... que permitan preferentemente la participa-

⁹² Hasta donde pudimos comprobar, la figura de IAP no existe en el estado de Jalisco.

ción de los destinatarios en la realización de las actividades...” (Congreso del Estado de Jalisco, 2005); propone crear un Consejo de Organismos de la Sociedad Civil, establece una Secretaría Técnica de este Consejo y un Registro estatal, bajo los procesos típicos de inscripción (acta constitutiva, poder del representante legal, etc.). La iniciativa sigue en buena parte la estructura de la LFOSC, estableciendo que derechos similares de las OSCs⁹³.

La iniciativa ha tenido respuesta de parte de las OSCs e investigadores en el estado, quienes observaron que es necesario definir con claridad “en qué consiste el fomento ya que el eventual acceso a recursos aparece difuso y son poco claros los medios para lograrlo”. También demandan que “se garantice una mayor y mejor coordinación entre las dependencias públicas...” y “que el proyecto de ley debe contemplar los mecanismos que lo armonicen con las leyes vigentes... Deben buscarse mecanismos para que la suscripción de organizaciones a una eventual ley estatal de fomento no conlleve el generar información adicional a la que actualmente exigen el Código de Asistencia Social para con el IJAS y la Ley Federal de Fomento para con la SEDESOL. Es claro el riesgo de sobrecarga en las organizaciones en lo relativo a la generación de informes por lo que es necesario buscar un esquema de coordinación en lo federal y lo estatal que evite esta situación” (Espacio Civil de Investigación y Análisis Social, 2005).

En este sentido, la demanda de estas organizaciones es producto de una problemática generalizada, pues como se ha visto aquí el panorama actual del marco legal disperso —incluyendo las leyes y políticas de fomento federales y estatales— fragmenta y duplica los derechos, pero sobre todo las obligaciones de las OSCs. Aunque aquí sólo se da una muestra de 6 estados de la República, se busca establecer tendencias en las políticas de fomento y el marco legal a nivel estatal que repercuten en las disposiciones que deben cumplir las OSCs. Deseamos, sobre todo, enfatizar que las

⁹³ “...Ser candidatos a la obtención de recursos o estímulos fiscales...[,] proponer a las secretarías y dependencias... proyectos de planes y programas...[,] ser considerados por las secretarías y dependencias... para llevar a cabo proyectos relacionados con el fomento y desarrollo...[,] ser considerados como órganos de consulta de las secretarías y dependencias...[,] recibir capacitación y asesoría técnica, jurídica y financiera...”. (Congreso del Estado de Jalisco, 2005).

políticas nacionales no son las únicas dignas de considerar en el análisis y señalar la importancia de los mecanismos de coordinación inter-sectorial pero también inter-gubernamental (entre órdenes de gobierno). El último tema que analizamos es el marco fiscal que, aunque no implica la canalización directa de apoyos públicos, las políticas sí determinan en buena medida los incentivos para las donaciones privadas y las obligaciones a las que las OSCs están sujetas.



EL MARCO FISCAL Y EL REGISTRO DE DONATARIAS AUTORIZADAS

Las políticas y el marco fiscal determinan, por un lado, los estímulos y beneficios

que los particulares obtienen al donar recursos a las OSCs; pero, por otro lado, definen —por medio de la deducibilidad de impuestos— un costo de oportunidad de los recursos públicos, es decir, los recursos que el Estado deja de recibir por cobrar menos impuestos. Actualmente, todas las OSCs generalmente se dan de alta ante el SAT como personas morales no lucrativas (o no contribuyentes), lo cual las exime del pago del ISR y el IVA por sus actividades. Sin embargo, es necesario explicar que requiere llevar a cabo un trámite adicional para lograr ser donatarias autorizadas; éstas son las únicas organizaciones cuyos donativos (en efectivo) recibidos son deducibles de impuestos y están sujetas a un régimen fiscal particular⁹⁴.

Como ya se mencionó, la ventaja mayor de ser donataria autorizada es la posibilidad de obtener más recursos para los programas de la organización —sobre todo, de particulares y empresas, y en algunas ocasiones las dependencias establecen ese requisito para acceder a sus recursos⁹⁵— y tener mayor credibilidad en sus actividades porque

⁹⁴ A lo largo del 2005, el CEMEFI, el ITAM, Incide Social, el ICNL, Alternativas y Capacidades, entre otras instituciones, convocaron al un foro de consulta fiscal que involucró tanto a expertos en temas fiscales como a colaboradores de la sociedad civil. Los resultados pueden obtenerse en <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org>. Está en proceso la elaboración de un manual que explica el régimen fiscal de las donatarias autorizadas; puede consultarse un borrador en <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/marcolegal2.doc>

⁹⁵ El DIF Nacional y el DIF Sonora aplican estos criterios. Este criterio puede ser inflexible dado que el universo de las donatarias autorizadas es muy reducido y el proceso de autorización de las donatarias es muy incierto; posiblemente, se prefiere dar apoyos a estas OSCs porque están obligadas a presentar un dictamen fiscal.

entre las obligaciones que deben cumplir está un dictamen fiscal anual por un contador autorizado. Desde 1989, el marco fiscal establecido por la LISR se ha vuelto más estricto para las asociaciones civiles. Aunque se ha buscado que los procedimientos para que una asociación civil adquiera la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos sean menos discrecionales, la regulación fiscal ha sido suspicaz frente a numerosas actividades que realizan las asociaciones civiles.

Aquí, más que el régimen fiscal al que están sujetas, se exploran las dificultades del trámite de inscripción al registro de donatarias autorizadas, tomando en cuenta la información disponible, los problemas de la definición de actividades sin fines de lucro, las inconsistencias de la acreditación de actividades y la discrecionalidad en los criterios de la autorización. Posteriormente, se discuten estas dificultades frente al marco legal de fomento y sus implicaciones.

En primer lugar, **las OSCs deben decidir si se mantienen en el régimen de no contribuyentes o solicitan la autorización como donatarias**, de acuerdo con el nivel de información y las percepciones que los miembros de la organización (miembros de los órganos de gobierno o el área administrativa) tienen sobre este proceso, su situación particular y los beneficios potenciales del régimen de donatarias. Por razones históricas, muchas OSCs perciben este trámite como tortuoso, que sólo se consigue incurriendo en actos de corrupción con funcionarios de menor nivel o por "recomendaciones" de funcionarios de alto nivel. Se advierte confusión sobre cómo llevar a cabo el trámite y desconocimiento de las implicaciones de la autorización, lo cual podría haber llevado a un número importante de OSCs a renunciar a convertirse en donatarias autorizadas, como más adelante se observa al contrastar los números de donatarias e inscritas en el Registro Federal.

En algunos casos, la procuración de fondos nacionales y la deducibilidad de impuestos no han resultado suficiente incentivo como para recurrir a la autorización como donataria, pues las organizaciones han sustituido su financiamiento internacional por fondos públicos, ninguno de los cuales requiere ser donataria autorizada. Un buen número de organizaciones realizan labores distintas a las asistenciales y cuyas causas son difíciles de promover entre donantes nacionales, particularmente entre empresarios para quienes la deducibilidad es importante.

En este sector, también se presenta el miedo de que el gobierno intervenga más en su vida interna si son donatarias autorizadas; existen numerosos mitos y percepciones erróneas que han llevado a que las OSCs no se registren como donatarias. Algunas de estas percepciones erróneas son: pensar que es necesario llevar un catálogo de conceptos similares al cual las IAPs están obligadas por las JAPs; creer que los remanentes se regresan a la SHCP y, en caso de disolución, la SHCP se queda con el patrimonio de la OSC; pensar que no pueden cobrar cuotas de recuperación o afiliación, facturar servicios o bienes; pensar que las donatarias autorizadas tienen más obligaciones de informar al SAT-SHCP que las no autorizadas, entre otras⁹⁶.

Por otra parte, las OSCs también han hecho un balance entre las ventajas y desventajas que les trae convertirse en donatarias autorizadas. Como desventajas están los costos de reformar los estatutos para cumplir con los requerimientos legales del SAT, los costos anuales del dictamen fiscal, informar mensualmente al SAT sobre los donativos recibidos superiores a 100 mil pesos⁹⁷ y, en general, la obligación de tener a disposición pública la información relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales. Como ventajas está primordialmente el incentivo de la deducibilidad para los donantes potenciales de la OSCs y posiblemente algunas ventajas de su régimen fiscal. Bajo el contexto de la filantropía nacional muy limitada, los costos inmediatos y obligatorios superan a los beneficios inciertos y limitados de donantes potenciales, sobre todo, cuando estos últimos no siempre exigen la deducibilidad como requisito para realizar la donación.

En cuanto a la responsabilidad del SAT de proporcionar información clara y coherente sobre el trámite, se perciben cambios que probablemente no se han generalizado ni consolidado. Hace algunos años, solamente se proporcionaba información de manera personal y se llevaba a cabo el trámite en las oficinas centrales del SAT (en Hidalgo, en la Ciudad de México), lo cual implicaba mucho esfuerzo y desgaste para OSCs de los estados de la República. Actualmente, el SAT publica un folleto anual llamado

⁹⁶ Estas percepciones reflejan la falta de contadores y notarios especializados en el sector que puedan asesorar de manera más efectiva a las OSCs.

⁹⁷ Esta disposición entró en vigencia el 1 de enero de 2006 (SHCP, 2005).

“Trámite para ser donataria autorizada. Obligaciones y beneficios”⁹⁸, y lo coloca en Internet. Este documento agrupa las definiciones contenidas en la LISR, el Reglamento y la Miscelánea Fiscal que se publican anualmente y proporciona información sobre los requisitos, el escrito que se requiere presentar, las autoridades facultadas para otorgar constancias, el proceso de autorización y las obligaciones de las donatarias. Estos requisitos son recientes, pues hasta 1999 sólo se pedía un escrito libre que solicitara la autorización y al mismo tiempo se han ampliado los requisitos para las donatarias autorizadas, pues se han incluido más actividades en el Título Tercero⁹⁹. Asimismo, el proceso de autorización de donatarias se desconcentró a las administraciones locales del SAT —que en un principio, tomaban la decisión de otorgar las autorizaciones— pero desde 2004 sólo reciben los documentos y entregan el dictamen que emite la Oficina Central del SAT sobre cada solicitud.

A partir de una pequeña investigación bajo la metodología de usuario simulado, quisimos comprobar la cantidad y calidad de la información que los módulos de asistencia al contribuyente del SAT proporcionaban en distintos lugares de la República sobre este trámite¹⁰⁰. Los resultados son los siguientes:

⁹⁸ Por lo menos, desde 2003, se publica anualmente.

⁹⁹ A partir de 1994 quedaron incluidas en el Título Tercero las fundaciones y patronatos que apoyaran a otras personas morales autorizadas como donatarias; la misma reforma eliminó el límite de deducción que hasta 1993 existía para los donativos (Calvo, 1994). En 1995 se incluyeron al Título Tercero las asociaciones de colonos y de administración de inmuebles siempre y cuando reportaran el remanente que podría ser distribuíble entre sus miembros. Como ya mencionamos, en 1997 se incluyeron las actividades de preservación ecológica al Título Tercero (Calvo, 1997).

¹⁰⁰ Esta metodología, como su nombre lo indica, consiste en aparentar ser un usuario de los servicios y evaluar la información proporcionada. Esta investigación se hizo en Chihuahua, tres administraciones del D.F., Jalisco, Morelos, Oaxaca y Sonora.




	SÍ	NO
Se proporcionó información escrita	4	4
Se proporcionó información sobre el régimen, las obligaciones y las ventajas de las donatarias autorizadas	2	6
Se hizo referencia a alguna información en Internet	6	2
Se mencionaron la LISR y los artículos sobre definiciones de actividades sin fines de lucro	3	5
Se mencionaron las cláusulas necesarias para incluir en los estatutos, sobre la no distribución de remanentes y la donación en caso de liquidación	3	5
Se describió claramente qué es la constancia o acreditación de actividades no lucrativas	4	4
Se especificó claramente cuál es la autoridad competente para expedir esta constancia	3	5
Se especificó claramente el contenido de la constancia	2	6
Se proporcionó la forma para presentar la solicitud de autorización al SAT	5	3
Se proporcionó información sobre los documentos que deben acompañar la solicitud de autorización al SAT	7	1
Tiempo de espera	2-10 minutos (con cita)	20-45 minutos (sin cita)

Esto trata de ilustrar la información disponible a las OSCs por parte de la autoridad competente sobre los requisitos y procedimientos del trámite de autorización. En este sentido, se puede advertir que aunque resulta una ventaja desconcentrar el proceso de autorización hacia las administraciones locales, es importante acompañarlo de la información suficiente y homogénea, y la asesoría por parte de su personal.

En segundo lugar, una vez que las OSCs toman la decisión de solicitar la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos, se enfrentan a **la definición restringida de actividades sin fines de lucro que la LISR y el SAT manejan**. Las actividades u objetos sociales de muchas OSCs están reconocidas por la LFOSC, pero excluidas de la LISR¹⁰¹. Aquí se hace una comparación explícita entre las definiciones de la LFOSC

¹⁰¹ Adicionalmente, a este cuadro de definiciones deberá compararse aquéllas incluidas en la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social.

y la LISR, considerando actividades de OSCs que quedan incluidas en la primera pero excluidas en la segunda:

 INCLUIDAS EN LFOSC, LEY DE ASISTENCIA SOCIAL Y LEY GENERAL DE SALUD	INCLUIDAS EN LA LISR
<p>Organizaciones que realizan educación cívica, investigación, monitoreo y vigilancia ciudadana, observación electoral, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.</p>	
<p>Organizaciones que otorgan asistencia jurídica, en general.</p>	<p>La LISR hace referencia únicamente a la asistencia jurídica para “la tutela de los derechos de los menores y la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas”, pero no incluye por ejemplo la asesoría jurídica a indígenas, a víctimas de violencia intrafamiliar o población de escasos recursos en juicios penales, agrarios o civiles.</p>
<p>Organizaciones que dan apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, en general.</p>	<p>La LISR hace referencia a “mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de las comunidades indígenas”, aclarando más adelante que “la atención a requerimientos básicos de subsistencia es en materia de alimentación, vestido o vivienda”, lo cual podría dejar fuera actividades de desarrollo productivo, de asistencia técnica, de educación o salud, entre otras.</p>
<p>Organizaciones que promueven la equidad de género.</p>	<p>La LISR hace referencia, igual que en el caso de los pueblos indígenas, a “mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de los grupos vulnerables por sexo” pero aclara que estos requerimientos básicos de subsistencia son en alimentación, vestido o vivienda, por lo que actividades más generales como la educación, la promoción de los derechos, la asesoría jurídica, la orientación psicológica a mujeres, entre otras, quedarían fuera de esta definición.</p>

<p>Organizaciones que den servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.</p>	<p>La LISR hacer referencia a “la asistencia o rehabilitación médica o la atención en establecimientos especializados”, pero deja fuera las acciones de orientación y terapias psicológicas, educación especial, provisión de insumos médicos, acciones de ayuda mutua que las organizaciones que trabajan en discapacidad también realizan.</p>
<p>La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar.</p>	<p>Esta actividad no está incluida ni en la LISR ni en la LFOSC pero sí en la Ley de Asistencia Social, que podría abarcar a las organizaciones que dan orientación y terapias familiares.</p>
<p>Cooperación para el desarrollo comunitario.</p>	<p>La LISR tendría dos opciones equivalentes para esta actividad: 1) Orientación social, educación o capacitación para el trabajo y 2) La promoción de la participación organizada de la población en acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad. Sin embargo, en el primer caso, el artículo 112° del Reglamento de la LISR aclara que “por orientación social se entiende la asesoría dirigida a un individuo o grupo de individuos en materias tales como la familia, la educación, la alimentación, el trabajo y la salud, con el fin de que todo miembro de la comunidad pueda desarrollarse, aprenda a dirigirse por sí mismo y contribuya con su esfuerzo a la tarea común o bienestar del grupo, al máximo de sus posibilidades”. Esto de alguna forma limita las áreas donde se puede trabajar en el tema de desarrollo comunitario.</p>
<p>Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.</p>	<p>La LISR fue reformada y a partir de 2006 incluye a estas organizaciones como candidatas a ser donatarias autorizadas (SHCP, 2005).</p>
<p>Promoción del deporte.</p>	

Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.

La LISR restringe la atención de la salud a “la asistencia o rehabilitación médica o la atención en establecimientos especializados”, lo cual hace énfasis en la medicina curativa pero soslaya las actividades de educación y cuidado a la salud, así como campañas preventivas de enfermedades, que generalmente se llevan a cabo fuera de establecimientos especializados y del personal médico.

Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.

La LISR se refiere a “La realización [en forma exclusiva] de actividades de investigación o preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, dentro de las áreas geográficas definidas por la Ley General de Equilibrio Ecológico; la promoción entre la población de la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat”, que aunque es una definición bastante amplia deja fuera las actividades de educación ambiental, la producción orgánica y proyectos de desarrollo sustentable que pueden ser aún más amplios o no se realicen en las áreas naturales protegidas propiamente.

Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico

La LISR incluye las “organizaciones civiles y fideicomisos educativos, dedicadas a la enseñanza, y cuyos programas estén autorizados o reconocidos según la Ley General de Educación, reconocimiento que puede hacer la Secretaría de Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México u otras autoridades competentes; organizaciones civiles y fideicomisos de investigación científica o tecnológica, inscritas en el RENIECYT y organizaciones civiles y fideicomisos culturales, que se dediquen a la promoción y difusión de música, artes plásticas,

artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, el apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas, la protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, la instauración y establecimiento de bibliotecas, el apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes de el CONACULTA, propietarios de museos y bibliotecas privados, que sin ánimo de lucro permitan el acceso al público en general”. Esta definición excluye sobre todo a las organizaciones dedicadas a la educación no formal de adultos, que no está reconocida por la SEP, la UNAM u otra autoridad competente, como podría ser la alfabetización de adultos, los programas de educación en valores y la mediación de conflictos, entre otras. Además, no se reconocen las actividades de fomento o preservación de la cultura popular y la alternativa, esta última que pueden realizar muchas organizaciones juveniles.

Fomento de acciones para mejorar la economía popular.

Participación en acciones de protección civil.

Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento de la LFOSC.¹⁰²

Vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez.¹⁰³

¹⁰² Se refiere a organizaciones dedicadas al fortalecimiento institucional y la capacitación de otras OSCs.

¹⁰³ Se incluye en la Ley de Asistencia Social.

En tercer lugar, las OSCs deben **presentar la constancia o acreditación de actividades sin fines de lucro, documento requerido para el proceso de autorización**. Éste es un “documento emitido por una entidad gubernamental competente, según el tipo de actividades o acciones realizadas, en el cual dicha entidad señale que conoce y le consta que realiza las actividades o fines que menciona” (SAT, 2005, p. 13). A partir de la documentación del proceso de constitución legal de asociaciones civiles publicada como “Construyendo tu organización en 16 pasos. Manual sobre constitución legal”, se observó que la complejidad de este trámite varía dependiendo del objeto social de la organización civil e, incluso, de su localización geográfica¹⁰⁴. Por ello, se puede concluir que cada autoridad tiene criterios, lineamientos y requisitos diferentes, inconsistentes entre sí, lo cual sesga y limita la capacidad de las OSCs a presentar la documentación necesaria para su autorización como donatarias. A esto debe agregarse que el SAT no otorga información precisa sobre la autoridad competente ni el contenido de esta constancia.

En la sistematización referida se encontró que hay hasta 5 procesos vinculados a la emisión de esta constancia, dentro de los cuales se ubican las inconsistencias. Lo primero es solicitar a la dependencia por medio de un oficio la emisión de esta constancia. La autoridad a la que se dirige el oficio y que emite la acreditación generalmente es la dirección de asuntos jurídicos de la dependencia, que desconoce o está desvinculada del trabajo realizado por la OSC solicitante; no es común encontrar una “ventanilla única” que trate con las OSCs y a la vez realice esta acreditación. Lo segundo es que la dependencia solicita y guarda copia de los documentos básicos de la OSC, como acta constitutiva, el RFC, permiso de la SRE, identificación del representante legal y/o comprobante de domicilio (Carrillo, *et al*, 2005). En tercer lugar, algunas dependencias requieren documentos adicionales como una síntesis ejecutiva de las actividades realizadas por la OSC o programas de trabajo que acrediten las actividades realizadas o programadas. Un cuarto trámite que algunas dependencias realizan antes de emitir la constancia es enviar a alguna persona (trabajador social, por lo general) a una visita de campo para verificar las actividades de la OSC. Finalmente, en algunas dependencias existen estándares, obligatorios para las OSCs, que en realidad responden a instituciones de muy diferente naturaleza (un plantel esco-

¹⁰⁴ Carrillo *et al*, (2005).

lar o un centro de investigación) y que lógicamente una OSC no está en condiciones de cumplir.

Los procedimientos más sencillos, rápidos y que exigen obligaciones más razonables para otorgar una acreditación de actividades no lucrativas son los de las JAPs (que sólo requieren su constancia de inscripción o registro en la misma), la SEDESOL¹⁰⁵ y la SEMARNAT, porque sólo requieren los primeros tres procedimientos, tardan de 3 semanas a un mes y pueden realizarse en las delegaciones federales en los estados. De mediana dificultad serían el CONACULTA (sólo puede hacerse en el D.F.), el INAH (requiere un procedimiento adicional de ser reconocido como “órgano coadyuvante del INAH”) y el DIF (requiere una visita de una trabajadora social).

De muy difícil consecución es obtener la constancia por parte de dependencias como la SEP (actividades educativas) o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT - actividades de investigación y tecnología). La primera requiere “el reconocimiento o autorización de validez oficial de estudios, el género y turnos del alumnado, la propuesta de plan de estudios, la denominación del plantel, la relación del personal directivo y docente, la presentación de las instalaciones del plantel”, entre otros documentos y tarda de 10 a 60 días hábiles. Para el CONACYT se debe completar una solicitud de inscripción al RENIECYT, con información sobre “estructura orgánica de la asociación, monto de inversión o gasto en actividades científicas o tecnológicas, infraestructura, actividades científicas y tecnológicas, con descripción de los proyectos, líneas de investigación a desarrollar, programas de formación de recursos humanos, productos obtenidos, organigrama, *curricula vitarum* de los principales investigadores, carátulas de publicaciones y revistas”, entre otros.


Una vez obtenida la constancia o acreditación, el personal del SAT tiene capacidad para rechazar o aprobar la validez de este documento, de acuerdo con la manera en que esté redactada¹⁰⁶. De ahí, también es importante mencionar que los **criterios de**

¹⁰⁵ Se está negociando con el SAT para validar la CLUNI como constancia de acreditación de actividades no lucrativas para el proceso de autorización de donatarias. Entrevista 26 [22 de septiembre, 2005].

¹⁰⁶ El caso del oficio 325-SAT-09-III-I-101117 del 26 de noviembre de 2003, recibido por Alternativas y Capacidades ilustra este punto.

autorización de los funcionarios que realizan este procedimiento en el SAT no son claros ni precisos, lo cual se presta a discrecionalidad y opacidad. La lógica de los funcionarios del SAT —abogados adscritos a las Administraciones Jurídicas Locales— que llevan a cabo las autorizaciones es, sobre todo, de rechazar a cualquier posible evasor de impuestos, antes que entender y conocer el trabajo que realizan las OSCs. Bajo esa lógica examinan las actas constitutivas y las constancias de acreditación, que realmente no son documentos que digan mucho para discriminar entre empresa evasora y una OSC real. Esto conduce a una amplia discrecionalidad e inconsistencias para interpretar la ley y estos documentos, así como para asesorar y autorizar las solicitudes¹⁰⁷. Como un mismo funcionario del SAT admitió, al solicitar información sobre el trámite de autorización: “... lo primero que nada es pedirle a Dios que se la concedan”.

Por otra parte, el proceso de inscripción al registro de donatarias autorizadas debería también analizarse a la luz del proceso de inscripción al Registro Federal de OSCs, según se señala en el siguiente cuadro:

	Inscripción al Registro de donatarias autorizadas (SAT-SHCP)	Inscripción al Registro Federal de OSCs (SEDESOL-INDESOL)
Cláusulas obligatorias e irrevocables en estatutos.	<ul style="list-style-type: none"> • Organización sin fines de lucro. • Patrimonio destinado a fines del objeto social. • No distribución de remanentes entre su miembros. • En caso de liquidación, patrimonio deberá destinarse a otra OSC autorizada para recibir donativos deducibles de ISR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización sin fines de lucro. • Patrimonio destinado a fines del objeto social. • No distribución de remanentes entre su miembros. • En caso de liquidación, patrimonio deberá destinarse a otra OSC que se encuentre inscrita en el Registro Federal de OSCs (autorizada o no para recibir donativos).

¹⁰⁷ Los oficios 325-SAT-09-III-I-83564 y 325-SAT-09-III-I-101117, emitidos por el SAT, y el proceso de asesoría documentado por Alternativas y Capacidades, y recibido por el oficio 339-SAT-III-C-1723, emitido por el SAT, así como numerosas historias de OSCs y organismos multilaterales, sirven como sustento de estas afirmaciones.

	Inscripción al Registro de donatarias autorizadas (SAT-SHCP)	Inscripción al Registro Federal de OSCs (SEDESOL-INDESOL)
Documentos solicitados para inscripción.	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud por escrito. • Copia certificada de acta constitutiva. • Copia certificada del poder del representante legal. • Copia del RFC. • Constancia de actividades no lucrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formato de solicitud por escrito completo. • Copia de acta constitutiva (cotejada con original). • Copia del poder del representante legal (cotejada con original). • Copia del RFC (cotejada con original). • Comprobante del domicilio fiscal (R-1).
Procedimiento de autorización de inscripción.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La solicitud se hace en las Administraciones Locales del SAT. 2. Un funcionario (Administración General Jurídica del SAT) analiza documentos y se remite a lo especificado en la LISR y diversas disposiciones. 3. Emite oficio de autorización (90 días hábiles como plazo). 4. 40 días hábiles para que la OSC complete la información que se le requiera. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La solicitud se hace en el INDESOL o en las delegaciones estatales de la SEDESOL. 2. Un funcionario (Director Jurídico del INDESOL) analiza documentos y se remite a lo establecido por la LFOSC. 3. Emite la CLUNI (30 días hábiles como plazo). 4. 30 días hábiles para que la OSC complete la información que se le requiera.
Obligaciones de OSCs inscritas en registros.	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen fiscal simplificado o auditoría externa anual (además de declaraciones provisionales, estadísticas y anuales). • Informar sobre ingresos obtenidos y erogaciones, retenciones y donativos otorgados. • Informar sobre cambios de domicilio, extinción y modificación al objeto social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe anual de actividades y financiamiento recibido de estímulos y apoyos públicos. • Informar sobre cambios de domicilio, órganos de gobierno, representante legal, extinción y modificación al objeto social.
Renovación.	Anual, bajo declaración de decir verdad que continúan cumpliendo con requisitos y obligaciones fiscales aplicables.	<ul style="list-style-type: none"> • No se renueva. • En caso de no presentar informe anual se puede suspender la inscripción al Registro.

Aquí, se pueden apreciar algunas similitudes y diferencias entre los procesos de inscripción a ambos registros. En primer lugar, las cláusulas obligatorias e irrevocables requeridas en los estatutos son prácticamente las mismas. En segundo lugar, los documentos requeridos en ambos procesos (salvo uno) son los mismos; en la autorización de donatarias, se exige la constancia de acreditación de actividades no lucrativas, mientras en el Registro Federal, se pide el formato R-1 como comprobante de domicilio fiscal. En tercer lugar, los funcionarios analizan los documentos y se apegan a las actividades que la ley establece. Sin embargo, aquí hay importantes variaciones, debido a las diferencias como se mencionó anteriormente, entre las actividades incluidas en la LISR y la LFOSC. Asimismo, se podría suponer que los funcionarios del INDESOL y de las Delegaciones de la SEDESOL están más familiarizados con el trabajo de las OSCs que los funcionarios del SAT, quienes están más pendientes de la recaudación de impuestos.

En cuarto lugar, algunas obligaciones serían similares como mantener actualizados los datos de las organizaciones, pero para cada registro las OSCs deben presentar información muy particular. Además de las declaraciones fiscales obligatorias, las donatarias deben presentar ante el SAT sus estados financieros dictaminados por un contador público autorizado, informando de todos sus ingresos, egresos, retenciones, etc. En el caso del Registro Federal, se trata de presentar un informe anual de actividades y únicamente reportar los recursos y estímulos públicos federales. En el directorio de donatarias existe la obligación de presentar un escrito solicitando la renovación de la inscripción, y en el Registro Federal sólo se suspende en caso de no presentar informes anuales o por alguna sanción.

Aunque hubieron algunos esfuerzos para modificar la LISR (Cámara de Senadores, 2005 y SHCP, 2005), la falta de coordinación y coherencia del marco jurídico ha creado dos “ventanillas” paralelas, con trámites y requisitos similares y prácticamente duplicados. Por un lado, está la ventanilla de la autorización de emitir recibos deducibles de impuestos, que son indispensables para que las OSCs reciban donaciones de particulares y empresas que pueden utilizarse con mayor flexibilidad para cubrir costos de operación y administración y son recurrentes durante todo el año. Por otro lado, está la ventanilla para acceder a los recursos públicos —a través del Registro Federal y la CLUNI— que permiten a las OSCs sufragar los costos de sus proyectos, con restricciones de su uso para costos operativos y utilizándolos durante el ciclo fiscal.

La existencia de los dos registros a nivel federal –además de los registros de competencia estatal– crean cuatro estatus de OSCs, con distintos derechos y obligaciones:



- 1) las donatarias autorizadas con CLUNI,
- 2) las OSCs no donatarias autorizadas con CLUNI,
- 3) las OSCs no donatarias autorizadas y sin CLUNI, y
- 4) las donatarias autorizadas sin CLUNI.

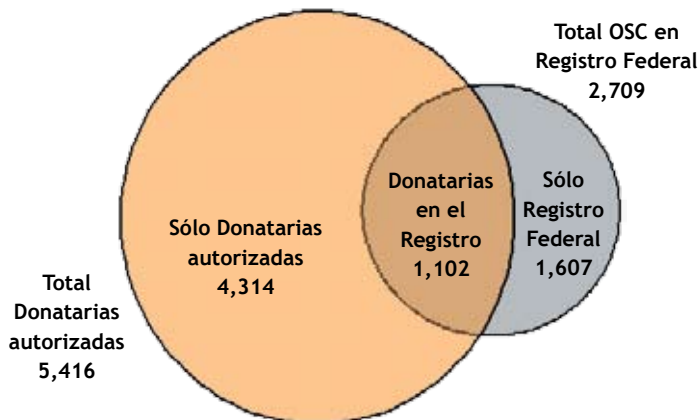
A partir de cálculos propios, podemos decir que hay 1,607 OSCs donatarias con CLUNI, 1,102 OSCs con CLUNI que no son donatarias autorizadas (Ver Figura 5) y 4,314 donatarias sin CLUNI (posiblemente, escuelas, universidades, museos, bibliotecas y otras instituciones similares).



Figura 5.

Diferentes estatus de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

OSC inscritas en el Registro Federal de OSCs	2,709
OSCs donatarias e inscritas en el Registro Federal	1,102
OSCs inscritas únicamente en el Registro Federal de OSCs	1,607
Donatarias autorizadas en 2005	5,416
Sólo Donatarias autorizadas (posiblemente no son OSCs)	4,314



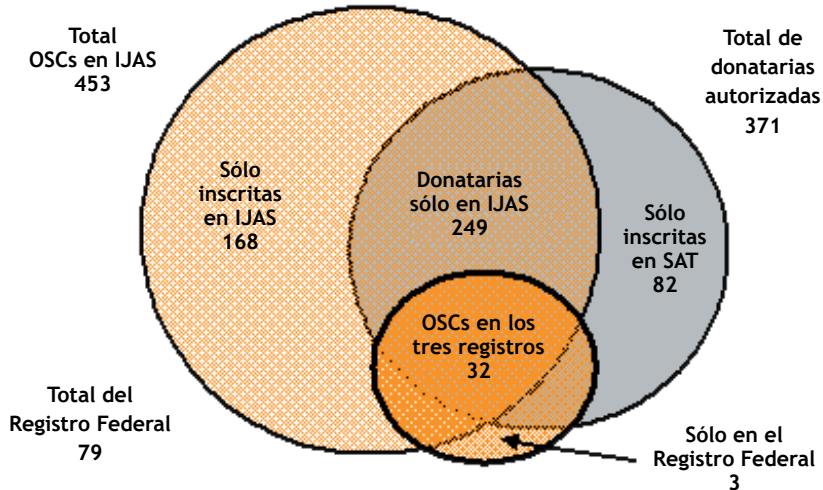
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Registro Federal de OSCs al 20 de octubre de 2005 y el Directorio de donatarias autorizadas 2005 del SAT.

Además, los marcos legales de algunos estados –como Baja California, Veracruz, Distrito Federal, Zacatecas y Jalisco– establecen la obligación de registrarse en una instancia para tener acceso a los recursos que otorgan sus gobiernos. Al analizar el caso de Jalisco, observamos la duplicidad de estos registros, pues una gran parte de las OSCs se encuentran en por lo menos dos de los tres registros analizados. Es importante destacar que de las 79 OSCs jaliscienses inscritas en el Registro Federal, 76 se encuentran en al menos otro registro, ya sea del IJAS o el del SAT.



Figura 6
Panorama de las OSCs en Jalisco

	SAT	IJAS	Registro Federal
SAT	82	249	40
IJAS	249	168	36
Registro Federal	40	36	3
Total	371	453	79



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Registro Federal de OSCs, el IJAS y el Directorio de donatarias autorizadas 2005 del SAT.

Este ejercicio cuantitativo busca argumentar la duplicidad de procesos de registro, que dispersan los derechos y las obligaciones de las OSCs, sin asegurar la confianza y transparencia que se requieren para integrar y legitimar al sector. En este sentido, está pendiente la homologación de la LFOSC y el marco fiscal de las donatarias autorizadas. Aquí hemos argumentado que hace falta dar mayor información sobre el trámite para autorizar a las OSCs a emitir recibos deducibles de impuestos, pero sobre todo se necesita hacer equivalentes las actividades sujetas de fomento de la LFOSC y las actividades no lucrativas de la LISR. Además, es necesario mejorar los criterios de autorización por parte de los funcionarios fiscales y de la emisión de la constancia de actividades no lucrativas por parte de las autoridades competentes.

En síntesis, se requiere una reforma de las políticas fiscales que homologuen y hagan realmente efectivo el derecho “a gozar incentivos fiscales” que la LFOSC establece para las organizaciones inscritas en el Registro Federal y con CLUNI. El acceso a recursos públicos es obviamente una parte del fomento, pero los estímulos y el mayor acceso a los recursos privados es una estrategia que no se debe soslayar.



CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Indudablemente, el logro más destacable de la Ley es que intenta dar certidumbre a la relación entre las dependencias

federales y aquellas OSCs que reciben los recursos, estímulos y apoyos públicos. Los cambios jurídicos y las políticas públicas dirigidas hacia las OSCs deberían leerse como producto de la democratización del país y de nuevas tendencias en las relaciones entre Estado y sociedad. Este cambio es significativo si se entiende que durante décadas las organizaciones sociales en México sirvieron al Estado para canalizar beneficios públicos y, bajo una lógica clientelar, para obtener legitimidad política; aquellos que apoyaban electoralmente al PRI fueron beneficiados con el acceso privilegiado a programas y recursos gubernamentales, mientras que aquellos que protestaban se veían excluidos de estos beneficios, sufriendo represión y hostigamiento. La “variable política” era el criterio más importante de inclusión o exclusión de los beneficios públicos. En este contexto histórico, no resultaba sorprendente que las organizaciones construidas con independencia del gobierno vieran con desconfianza y recelo los apoyos públicos, politizados y otorgados bajo discreción, por los funcionarios que exigían control y apoyo incondicional.

El proceso de democratización, competencia electoral y pluralismo político han llevado a construir procesos más institucionales para el acceso y la rendición de cuentas de los recursos públicos, evitando su uso político. Obviamente, estos cambios se han dado sobre todo a nivel federal, pero esta transición no está consolidada ni ha llegado de manera homogénea a todo el país. Según se observa en esta investigación, en algunos estados continúa la relación descrita entre funcionarios y organizaciones, donde los apoyos públicos son parciales y discrecionales. Indudablemente, en esos

contextos aún hace falta aún revalorar la dimensión pública (y no política o partidista) de los apoyos y recursos que el gobierno maneja.

Como señalamos en la introducción, aunque no se puede reducir la relación entre el Estado y las OSCs únicamente al tema de los recursos¹⁰⁸, pero éstos sí constituyen un elemento fundamental para la sustentabilidad y el crecimiento futuro de las organizaciones. En esta dirección, se requiere fortalecer y afianzar las buenas prácticas que deben prevalecer entre organizaciones y gobierno. Por parte de las OSCs —que han exigido el cumplimiento de la ley, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas de las autoridades— un mejor marco legal y fiscal ayudaría al cumplimiento de sus obligaciones y contribuiría a generar confianza hacia fuera y congruencia dentro del sector. Por parte del gobierno, la existencia de políticas explícitas de fomento y colaboración, con reglas claras, imparciales y transparentes frente a las OSCs promoverían un Estado más capaz y autónomo frente a los intereses políticos, partidistas y gremiales.

Debe advertirse la diferencia sustancial entre “marco legal” y “políticas de fomento”, que aunque van de la mano en ocasiones se modifican en diferentes tiempos. El marco legal de OSCs contribuye a moldear las políticas de fomento y establece reglas generales, que pueden complementarse o no con la normatividad de menor nivel, para reducir el margen discrecional de los funcionarios públicos en su trato hacia las organizaciones. Claramente, las políticas federales de fomento han avanzado haciendo disponibles más recursos para las OSCs, pero sobre todo han establecido un modelo de normatividad que incluye:



- a** Una difusión amplia y pública de la convocatoria.
- b** Transparencia en los procesos de selección de proyectos.

¹⁰⁸ Entre otros temas que podemos pensar entorno a esta relación está la incidencia de OSCs en políticas públicas, la participación y consulta de organizaciones por parte del gobierno bajo la forma de consejos consultivos, la implementación de políticas por parte de OSCs, en particular, la concesión de servicios públicos. La literatura internacional es muy extensa sobre estos temas, pero en México en cambio se ha investigado poco al respecto.

- c** Participación de dictaminadores externos y expertos —dejando fuera a los funcionarios de estas decisiones para evitar uso político y favoritismo en la distribución de apoyos—.
- d** Publicación de los resultados.
- e** Informes parciales, finales y comprobación de los recursos requeridos.
- f** Procedimientos de evaluación.

Esto ha permitido distinguir las políticas de fomento de las prácticas de intercambio de favores y discreción que se justifican bajo la “gestión social” y que aún prevalecen en las políticas estatales de muchas entidades de la República.

Sin duda habría que recordar la enorme heterogeneidad de la sociedad civil y sus múltiples formas y propósitos de organización. Evidentemente, cuando se adoptan este tipo de políticas de fomento se deja fuera la posibilidad de acceso de los grupos informales por aquellos constituidos legalmente, que cumplen con los requisitos establecidos, que tienen responsabilidad jurídica por el manejo de los recursos con beneficios colectivos y que cuentan con capacidades para la elaboración de proyectos, bajo formatos y criterios específicos. Esta investigación discute temas que atañen a un sector de OSCs con cierto grado de formalidad, que tiene acceso a financiamiento público y que puede y desea ampararse en la LFOSC, y recomienda que los procedimientos comunes a los fondos públicos se agilicen y simplifiquen. Un reto aún mayor es contribuir a que el sector informal de la sociedad civil, que carece de conocimiento y experiencia en el trato con la Administración Pública Federal, tenga acceso a este apoyo y pueda reproducir su trabajo de forma más profesional e institucionalizada.

En esta investigación encontramos enormes retos en la implementación de la LFOSC, que se producen cuando el marco jurídico se aterriza en las políticas de fomento y que nos harían remitirnos a los cuatro puntos del debate revisados en la sección histórica de este estudio. **En primer lugar**, es cierto que **la LFOSC busca regular las actividades, y no a las organizaciones**. Sin embargo, inevitablemente la Ley y

el Reglamento del Registro adoptan una definición de OSC: aquellas de servicios a terceros con cláusulas de no distribución de remanentes en sus estatutos. Esto lleva a definir y circunscribirse a un tipo de organización, que lógicamente contrasta y excluye a otras formas asociativas presentes en la sociedad civil. Es entendible pues que si se quiere crear un Registro con la perspectiva de distinguir y fomentar, no se pueda mantener la “definición pura de las actividades”, sin forzosamente establecer criterios en torno a las características de la organización. En este sentido, podríamos concluir que aunque la LFOSC adoptó en su espíritu el fomento a las actividades, el Registro en la práctica creó un marco dirigido a las organizaciones (aunque con una propuesta más simple que la planteada por la iniciativa denominada “Ley General de Agrupaciones”).

Bajo esa misma lógica, cuando uno revisa los programas federales enmarcados en el modelo de política de fomento, encuentra nuevamente la amplia diversidad en los propósitos y características de las organizaciones, que claramente no concuerdan con las definiciones establecidas por la Ley y por el Registro. Por ejemplo, una buena parte de los apoyos que están dirigidos a mejorar la productividad, competitividad y el ingreso de organizaciones de miembros caerían bajo la definición de autobeneficio o beneficio mutuo de la LFOSC. En estos casos, no se exige a estas organizaciones obligaciones equivalentes en términos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas que a aquellas a las cuales sí les aplica la LFOSC. Tampoco hay lineamientos claros ni jurisprudencia sobre cómo aplicar la Ley de manera homogénea, por lo que está prevaleciendo la confusión y el juicio y criterio de los funcionarios de distintos programas. Así, se podría advertir que al concentrarse en regular las actividades, en aras de permitir la heterogeneidad organizativa, la LFOSC regula a un tipo organizaciones sin establecer un trato equitativo y justo dentro de esta heterogeneidad.

En segundo lugar, al estar **limitada al ámbito federal** la LFOSC se circunscribe a regular el acceso a los recursos federales, sin que el procedimiento de inscripción al Registro Federal y la información ahí contenida pueda servir para acceder a los recursos de los ámbitos estatal o municipal. Esto lleva también a que se agreguen marcos legales y procedimientos adicionales, en su mayoría duplicándose con los federales y sin aportar mayor valor o información. Las organizaciones en estos casos deben sufrir las consecuencias del federalismo y la falta de coordinación entre niveles de

gobierno, sin conseguir mayores ventajas. Sin duda alguna, la opción de una **Ley General** de aplicación y facultades mayores en este ámbito constituiría una solución, al definir competencias concurrentes y fomentar la coordinación intergubernamental. Este tipo de marco legal permitiría que el Registro Federal realmente se convirtiera en un Registro Nacional, reconocido por las dependencias estatales y municipales, ahorrando costos para los gobiernos y duplicidad de trámites para las OSCs.

En tercer lugar, a la fecha tenemos algunos elementos para **evaluar la naturaleza y el desempeño de las instituciones creadas por la Ley**. Por sus dimensiones y magnitud, el Registro Federal es la institución creada de mayor relevancia; resulta una base de datos sumamente útil y confiable sobre el sector, pues asegura legalidad e información actualizada y, sobre todo, crea un estatus y reconocimiento que permitirá a las OSCs distinguirse de otro tipo de organizaciones. Aún están en proceso de crearse el Sistema de Información, que también establecerá un record del desempeño de las organizaciones, lo cual aumentará el valor de la base de datos aportando información que genere confianza. Uno de los problemas actuales es que este Registro no es completamente público en el sentido de que pueda consultarse libremente, pues es necesario solicitarlo por medio del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

El Consejo Técnico Consultivo del Registro es un espacio reconocido por la Ley donde representantes de las OSCs pueden emitir su opinión y hacer recomendaciones sobre las políticas de fomento. Hasta la fecha, se ha renovado en un tercio de sus representantes, se han creado comisiones de trabajo entre sus miembros y cuenta con cierto presupuesto para su operación. Éstos son avances que deberán consolidarse para convertirse en un verdadero interlocutor entorno a la propuesta y construcción de políticas públicas más efectivas, sin desvirtuarse en un espacio de confrontación dominado por la coyuntura política. Su diseño institucional, con la presencia de legisladores y la relación con la Comisión de Fomento, da grandes ventajas en este diálogo institucional. Se podría afirmar que en sus manos y su futura evolución está la posibilidad de convertir al Registro Federal en una instancia autónoma del gobierno y de impulsar iniciativas de autorregulación de las OSCs en nuestro país. Sería recomendable que el Consejo tuviera atribuciones de toma de decisiones sobre el Registro y no sólo consultivas. De tal forma, la Comisión de Fomento regularía los recursos públicos

y, en caso de que una OSC tuviera que ser sancionada, la Comisión sólo recomendaría la cancelación del registro y el Consejo Técnico decidiría esta cuestión de manera autónoma y evitando el control político de los OSCs por parte del gobierno.

La Comisión de Fomento, formada por representantes de las cuatro dependencias (SEDESOL, SHCP, SRE y SEGOB), ha cumplido las disposiciones de la Ley en cuanto a la aprobación de Reglamentos, pero aún tiene pendiente difíciles labores que requieren capacidad de convocatoria y operativa. Aquí se argumentó la necesidad de homologar la LFOSC y la LISR, para lo cual se requiere la disposición y voluntad de la propia SHCP. Se podría afirmar que es su responsabilidad lograr que la CLUNI sea reconocida realmente como documento único para múltiples trámites y que no tenga el mismo destino de la Clave Única de Registro de Población (CURP, necesaria para cualquier trámite pero inútil en sí misma). Para ello, se requiere concretar un proceso de firma de convenios entre dependencias y el Registro, así como entre el Registro y los gobiernos estatales. Para complementar y consolidar el modelo de normatividad federal de fomento, se necesitan nuevos lineamientos y mecanismos para vigilar su cumplimiento, de modo que se logre una verdadera coordinación entre dependencias federales, empezando por sus propias secretarías.

Finalmente, es necesario **revisar y definir con mayor claridad los beneficios y derechos de las organizaciones reguladas o sujetas al fomento**. La LFOSC establece una serie de derechos, que en la práctica realmente terminan siendo obligaciones dada la compleja regulación entorno a los recursos públicos. Desde antes de la LFOSC, el acceso y uso de los recursos públicos estaba regido por cierta normatividad —de presupuestación, asignación, comprobación, auditoría, etc.—, la cual aún no se ha simplificado. Bajo el argumento del “fomento”, se agregaron obligaciones a las ya existentes, como los requisitos de inscripción al Registro (que implicaron costos de modificación de estatutos), la presentación de la CLUNI como requisito de solicitud de recursos públicos y la entrega al Registro de informes anuales sobre el uso de los recursos. Así, hay pocos incentivos para inscribirse al Registro, si se toma en cuenta la cantidad de obligaciones que se contraen frente a los beneficios que se obtienen. Los marcos legislativos estatales y el trámite para convertirse en donataria autorizada también quedaron intactos, lo cual ha dado lugar a un panorama de múltiples leyes y procesos incongruentes y duplicados que norman al sector. Este marco jurídi-

co crea más obligaciones que derechos o facilidades, pues no existe garantía de los recursos disponibles destinados al fomento¹⁰⁹ ni aquellas organizaciones con CLUNI tienen un trato preferencial, exclusivo o simplificado frente a los recursos públicos o los procedimientos de comprobación. Estas organizaciones deben cumplir con las obligaciones del Registro (y en algunos estados con su Junta de Asistencia o Instituto correspondiente), la normatividad adicional que rige el programa (en ocasiones duplicada con información y procesos del Registro) y, en algunos casos, competir por los recursos con organizaciones a las que no se les exigió registrarse.

Esto conduce a que, para recibir apoyos y recursos públicos, las OSCs deben realizar un número excesivo de trámites, con requisitos y documentos similares, frente a distintas instancias, sean federales o estatales. Esta duplicidad de trámites y registros realmente demuestra una falta de coordinación de autoridades y de definición clara de competencias concurrentes, que en otras temáticas se ha solucionado¹¹⁰. Como señala una de las personas entrevistadas:

podemos haber caído en la ley del péndulo de estar totalmente desregulados a estar ahora muy regulados, hasta [que llegemos] a un justo medio en el que la sociedad madura puede caer en una situación de autorregulación y que el gobierno sea un coordinador general que no se mete en las OSCs, pero que tampoco permite que se salgan de orden”¹¹¹.

¹⁰⁹ Al respecto es relevante la afirmación de Nacif (2005): “...hay cambios legislativos que resultan sumamente costosos o simplemente imposibles de implementar. El problema con este tipo de legislación es que genera expectativas en la sociedad que el gobierno realmente no tiene la capacidad de satisfacer... Otro de los problemas de la inflación legislativa es que se aprueba nueva legislación sin tomar en cuenta su impacto presupuestal. De hecho, las comisiones del Congreso carecen de la capacidad para presupuestar los cambios legislativos que recomiendan al pleno en sus dictámenes. El resultado suele ser legislación que se implementa de forma parcial y la acumulación de presiones que pueden llevar al desequilibrio presupuestal” (p. 2).

¹¹⁰ Por ejemplo, se pueden considerar en estos casos, los procesos de acreditación de grados educativos entre los sistemas escolares de distintos estados, los procesos de certificación sanitaria, los procesos de registro de elementos de seguridad pública, entre otros. Una experiencia que vale la pena rescatar es la de Baja California, pues su Ley de Fomento a OSCs también creó un Registro que existe en paralelo al Federal. Los funcionarios de Baja California declararon en el evento “Hacia la corresponsabilidad” que están buscando la manera de no duplicar la información y los documentos que solicita cada registro, y lograr que se mantenga la particularidad de cada uno.

¹¹¹ Entrevista 29 [28 de septiembre, 2005].

Además, la duplicidad de registros y variedad en los estatus de las OSCs las obliga de manera diferenciada, sin permitir acumular o restar obligaciones de manera más coherente, según sus ingresos. Un funcionario, al respecto opina:

“todas las organizaciones gremiales, como la CNC y otras, no sabemos si van a informar. Por razones normativas, las que son donatarias están obligadas a presentar estados financieros auditados y las OSCs [inscritas al Registro] con CLUNI, no. Sería sano un estado financiero auditado para todas...Sería sano que tengan las mismas obligaciones, y que nosotros pidiéramos consultar las diferentes fuentes de financiamiento”¹¹².

En ese sentido, las prácticas actuales establecidas en el marco legal y las políticas de fomento son muy cerradas y limitan en concepto de rendición de cuentas, el cual se debería ampliar para dar legitimidad y construir confianza en el sector. Esto es, las OSCs sólo están obligadas a reportar a cada institución donante sobre el proyecto y los fondos que recibió directamente de ella, pero no deben informar a ningún otro actor y el público en general no tiene información, confianza ni entendimiento del sector (Layton, 2005). De acuerdo con las conclusiones que Keating y Fumkin (2003) hacen con respecto a Estados Unidos, es significativo presentar reportes financieros según los principios de contabilidad generalmente aceptados, pero es importante que éstos se vinculen a un informe de actividades que hable más sobre el impacto de sus actividades y que quienes financian o pueden financiar a las OSCs (ya sea actores públicos, privados o particulares) tengan a su alcance esta información y la utilicen para tomar sus decisiones. Se ha planteado, siguiendo el modelo norteamericano, que las declaraciones fiscales y el Registro de donatarias se conviertan en el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas (Institute of the Americas, 2005). Sin embargo, hasta la fecha ni el Registro Federal de OSCs ni el de donatarias compilan la suficiente información ni ésta es pública y consultable, para promover esta rendición de cuentas abierta (hacia el gobierno, los donantes, los miembros y el público en general)¹¹³.

¹¹² Entrevista 18 [31 de agosto, 2005].

¹¹³ En la página web del Registro Federal se publica, de cada OSC inscrita, el nombre, la CLUNI, el RFC, domicilio, figura jurídica, representante legal, si es o no donataria autorizada, objeto social y ámbitos de acción. De cada donataria autorizada, el SAT publica en la página web y en el DOF el nombre, el RFC, domicilio, representante legal, objeto social y fecha de autorización de cada OSC autorizada como donataria. Otro tipo de información puede ser solicitada por medio del SISI.

Retomando los hallazgos de esta investigación y aclarando que el contexto actual entorno a este tema es sumamente dinámico, **Alternativas y Capacidades recomendada:**

A corto plazo:



- Difundir ampliamente los derechos y las obligaciones de la Ley de Fomento entre OSCs, haciendo particular énfasis en los procesos de inscripción y las obligaciones contraídas al inscribirse en el Registro como pasos importantes para poder reconocerse como un sector.
- Facilitar la información sobre las cláusulas requeridas tanto para la inscripción en el Registro Federal como para lograr la autorización de emitir recibos deducibles de impuestos, entre grupos que estén en procesos de constitución legal.
- Los miembros del Consejo Técnico Consultivo deberán participar más activamente en la revisión de programas, normatividad y políticas de fomento, así como en las reuniones con los representantes de las dependencias federales en torno al tema.
- Utilizar la información del Registro para enviar información relevante sobre los programas federales y establecer criterios para la difusión de iniciativas, eventos, materiales, etc. por medio de la página web <http://www.corresponsabilidad.gob.mx>. Estas medidas podrían consolidar el carácter público —y no exclusivo del gobierno— de la información que se encuentra en el Registro.
- Promover procesos de capacitación entre funcionarios públicos que tienen trato y trabajo con OSCs, en torno a los conceptos y definiciones de la sociedad civil y los debates sobre el marco jurídico federal y las buenas prácticas de políticas de fomento.
- Capacitar, fortalecer y promover entre los módulos y operadores del Registro Federal una visión de servicio a las OSCs, que vaya más allá del trámite de inscripción, de manera que se conviertan en informadores y asesores sobre la oferta de programas federales disponible para organizaciones y, a la vez, un contacto directo y fuente de información sobre las necesidades de éstas.

- Promover una revisión de la normatividad, los procesos y los formatos de las distintas dependencias federales para establecer la CLUNI como requisito único —y no uno más que cumplir— que realmente sustituya el acta constitutiva, el RFC, los poderes del representante y el comprobante de domicilio en la presentación de proyectos.
- Mejorar el sistema de coordinación entre dependencias federales, para pasar de un intercambio de información a la creación de lineamientos, estímulos y prácticas de modo que el Registro concentre la información sobre los recursos y apoyos disponibles, las convocatorias, los resultados y el listado de organizaciones con irregularidades y sanciones de estas dependencias.
- Promover contactos entre el Registro y las dependencias para revisar la problemática particular y opciones para organizaciones que no hayan podido obtener la CLUNI.
- Vigorizar y fortalecer el esquema de coordinación entre dependencias federales, liderado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, acreditando y trabajando con los funcionarios responsables de la operación de programas (y no exclusivamente con los Directores Generales representantes de cada Secretaría).
- Activar y lograr acuerdos entre los grupos formados por dependencias federales para homologar conceptos de “acciones”, “apoyos” y “estímulos” federales de fomento, avanzar en la homologación de criterios normativos, criterios para financiamiento de proyectos y criterios de comprobación fiscal. Sería recomendable vincular a estos grupos con miembros del Consejo Técnico Consultivo.
- Es indispensable lograr una coordinación con la Secretaría Técnica y el SNDIF para lograr una acreditación común entre el Registro Federal y el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social, así como evitar el requisito de nuevas cláusulas en los estatutos y costosas protocolizaciones.
- En particular, es urgente la capacitación para funcionarios de gobiernos estatales y legisladores locales, con el objetivo de que se construyan y consoliden marcos legales y políticas de fomento hacia las OSCs claramente distinguidas de una gestión más amplia de respuesta a demandas y peticiones. En este

sentido, es fundamental fortalecer los procesos de fomento de gobiernos estatales para: 1) establecer mejores modelos de normatividad de acceso a recursos públicos estatales, y 2) coordinar procesos legislativos para que no se dupliquen con los federales y se sobreregule al sector.

- Establecer procesos de coordinación y firma de convenios entre el Registro Federal y entidades federativas que cuentan con un Registro estatal (como Baja California, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz y Zacatecas) con el objetivo de acreditar la información entre ellos y no duplicar los trámites y documentos que cada uno solicita.
- Coordinar procesos de formación y profesionalización de OSCs, desarrollados por el gobierno federal (el INDESOL y la APBP) y los gobiernos estatales.
- Promover encuentros e intercambios de información entre las delegaciones federales que manejan los programas en los estados y los funcionarios estatales para lograr aprendizajes y coordinación en torno al trabajo del gobierno con las OSCs.
- Difundir ampliamente la información correcta y los trámites necesarios para que las organizaciones puedan recibir la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos por el SAT-SHCP. En esta dirección, serán invaluable los esfuerzos que dentro del propio SAT se realicen para que su personal dé información clara y precisa al público en general sobre el trámite para ser donataria autorizada.
- Establecer criterios más claros y transparentar las decisiones de las áreas del SAT que revisan la documentación y dan la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos.
- Promover coherencia, unidad y simplificación en los procedimientos para otorgar constancias de actividades no lucrativas por parte de las autoridades, concentrando este trámite en las áreas que tradicionalmente trabajan con las OSCs.
- Hacer válida la CLUNI como constancia de acreditación para realizar el trámite de donataria autorizada, y gradualmente ir vinculando ambos Registros (Federal de OSCs y de donatarias autorizadas en su sección de OSCs).

A mediano plazo:



- Consolidar e impulsar procesos institucionales de canalización de los apoyos públicos con criterios imparciales y transparentes, tanto a nivel federal como entre los gobiernos estatales.
- Revisar y adecuar la normatividad de los distintos programas federales que apoyan a las OSCs para lograr una homologación en los requisitos (más allá de la CLUNI), las convocatorias, los procesos de dictaminación, los formatos de solicitud y los formatos de reportes, favoreciendo la sencillez y la confianza. Esto ayudaría a que las OSCs no tuvieran que llenar diferentes formatos con la misma información, ni presentar los mismos documentos en las diferentes dependencias, creando a partir de la Comisión de Fomento y el esquema de coordinación federal, un sistema de convocatorias y políticas de fomento coherentes y homogéneas.
- Promover lineamientos y la firma de acuerdos entre las distintas dependencias para construir un esquema federal de convenios, que establezca que la documentación en poder del Registro y la CLUNI es el soporte único en la firma de convenios entre la dependencia y la OSC.
- Explorar otras facilidades y estímulos públicos —más allá de los recursos— a los que las OSCs podrían tener acceso. Éstos podrían incluir beneficios que organismos como los partidos políticos reciben actualmente, por ejemplo franquicias postales, facilidades para obtener permisos para rifas y sorteos, acceso a tiempos oficiales en medios de comunicación, entre otras.
- Promover la creación de una Comisión Intersecretarial que sustituya el esquema de coordinación federal actual, con el propósito de que los acuerdos y lineamientos tengan carácter vinculatorio para las distintas dependencias, estableciendo también precedentes en la aplicación homogénea y consistente de la Ley.
- Simplificar para las organizaciones registradas —y que por lo mismo han demostrado cierta honestidad— las políticas de comprobación de los recursos públicos, sobre todo cuando se trata de montos pequeños, y admitir cierto porcentaje de gastos comprobables que no cumplen con requisitos fiscales. Esto se puede

- establecer como una prerrogativa de las OSCs inscritas en el Registro Federal, que a la vez pueda complementarse con auditorías y fiscalizaciones al azar.
- Deberá comenzar un debate que permita revisar el concepto y la definición de OSC –servicios a terceros con cláusula de no distribución de remanentes– sujeta al fomento federal, para establecer una relación más coherente entre las políticas y el marco jurídico. En caso de que se decida abrir la definición para incluir aquellas figuras jurídicas u organizaciones de autobeneficio o beneficio mutuo, se deberán reformar los requisitos de inscripción al Registro y en caso de que se decida excluirlas, se deberá revisar las otras leyes que regulan estas organizaciones para asegurar que haya una equivalencia entre las obligaciones de las registradas y las no registradas frente a los programas públicos.
 - Promover entre aquellos procesos legislativos para crear leyes de fomento estatal la utilización del Registro Federal de OSCs (en lugar de un Registro estatal) para distinguir el trabajo de las OSCs y sustentar las políticas estatales de fomento. Esto podría ir convirtiendo al Registro Federal en un Registro Nacional de OSCs.
 - Se debe promover una discusión sobre la pertinencia de un esquema de coordinación y competencias concurrentes entre el gobierno federal y los estatales, bajo el modelo de Ley General de Fomento, que permita una mejor integración de los marcos jurídicos.
 - Mejorar la información que las OSCs están obligadas a incluir en los informes anuales al Registro, promoviendo en paralelo una discusión y adopción voluntaria de estándares de rendición de cuentas y difusión de su trabajo, que puedan ayudar a generar confianza, credibilidad y legitimidad para el sector.
 - Concebir los recursos públicos y privados como complementarios, pues los primeros promueven el desarrollo de proyectos y los segundos permiten flexibilidad y la cobertura de costos operativos de las OSCs.
 - Trabajar con la SHCP, a partir de su representante en la Comisión de Fomento para incluir en la LISR las definiciones de actividades no lucrativas de la LFOSC, suprimir el trámite de la constancia e integrar los trámites de inscripción al Registro Federal con la autorización de deducibilidad de impuestos, dadas la similitud en las cláusulas requeridas en los estatutos de las OSCs.

A largo plazo:



- Fortalecer al Registro Federal como un Registro Nacional de OSCs, con distintas funciones y propósitos, así como nuevo incentivo para su inscripción:
 - Mecanismos para difundir asuntos de interés entre el sector no lucrativo y de OSCs.
 - Inscribir en el Registro Nacional a las OSCs que ya son donatarias autorizadas, pues las OSCs al inscribirse en el Registro también recibirían la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos.
 - Registro de las convocatorias, los requisitos simplificados, los formatos de solicitud, los formatos de informes y las políticas y normas simplificadas y uniformes sobre comprobación de programas públicos del gobierno federal y de gobiernos estatales.
 - Archivo de la documentación y la CLUNI como sustento jurídico para realizar trámites y firmar convenios, sustituyendo acta constitutiva, el RFC, comprobante de domicilio y poderes del representante legal.
 - Fomentar la generación de los informes de actividades y financieros anuales de las OSCs de todas sus actividades (y no únicamente de los recursos públicos federales), sustituyendo los reportes y comprobación a cada dependencia por cada proyecto. Así, se podría establecer un sistema de obligaciones graduales de acuerdo con el total de recursos que la organización maneja. Esto crearía un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas abierto, público e integrado, necesario para generar confianza en el sector y evitaría procesos demasiado estrechos de certificación.
 - Garantizar que la información no pueda ser usada para control político, por lo que habría que revisar las facultades de la CFAOSC y del Consejo Técnico Consultivo.
- Repensar el andamiaje institucional creado por la LFOSC como un Sistema Nacional de Fomento a OSCs, con competencias concurrentes entre gobierno federal y gobiernos estatales y órganos de coordinación intergubernamental como Consejos Estatales, Consejos Regionales y Consejo Nacional, con presencia gubernamental y de las OSCs.

Aquí presentamos algunos puntos que buscan contribuir a un debate constructivo en torno a la LFOSC y su aplicación. De alguna manera reflejan la riqueza de reflexiones y posiciones frente a los procesos de democratización, pluralidad y competencia electoral. Con esta investigación, buscamos evaluar, a más de un año de la entrada en vigor de la LFOSC, el estado del marco legal vigente que regula las actividades no lucrativas, encontrando un sinnúmero de duplicidades, vacíos y contradicciones en el conjunto de leyes, reglamentos, políticas, normatividad, reglas de operación, disposiciones y requisitos, procedimientos y prácticas de la administración pública frente a las OSCs y sus actividades. Aquí sostenemos que aún quedan muchos temas, definiciones, procesos y regulaciones pendientes por modificar, por lo cual resulta indispensable mejorar la coordinación entre las instancias de fomento, fiscales y estatales. Afrontar los retos de simplificar, homologar y coordinarse en torno a la ley tiene el propósito de mejorar el panorama de sobre-regulaciones y convertir al marco legal de fomento en uno más favorable y amigable al trabajo de las OSCs.



SIGLAS

AC(s)	Asociación(es) Civil(es)
APBP	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CFAOSC	Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil
CLUNI(s)	Clave(s) Única(s) de Inscripción
COFIPE	Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPRO	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CNCFD	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
COPLADE	Comité de Planeación del Desarrollo del Estado
CURP	Clave Única de Registro de Población
DIF	Sistema Nacional de Integración de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAM	Foro de Apoyo Mutuo
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
IAP(s)	Institución(es) de Asistencia Privada
IBP(s)	Institución(es) de Beneficencia Privada
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IJAS	Instituto Jalisciense de Asistencia Social
IMJ	Instituto Mexicano de la Juventud
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia

ICNL	The International Center for Non-For-Profit Law
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEA	Instituto Nacional de Educación para Adultos
ISR	Impuesto sobre la Renta
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ITESO	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAP(s)	Junta(s) de Asistencia Privada
LFOSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
LISR	Ley del Impuesto sobre la Renta
OSC(s)	Organización(es) de la Sociedad Civil
PAN	Partido Acción Nacional
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PROSAP	Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras
RENIECYT	Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SISI	Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores



FUENTES CONSULTADAS

- Arredondo, Vicente (coord.) (2000a): *Una sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México*, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Arredondo, Vicente (coord.) (2000b): *Ciudadanía en movimiento*, México, Universidad Iberoamericana.
- Calvo Nicolau, Enrique y Enrique Vargas Aguilar (1990): *Resolución miscelánea 1989*. México, Themis.
- Calvo Nicolau, Enrique (1994): *Comentarios a la reforma fiscal 1994*. México, Editorial Themis.
- Calvo Nicolau, Enrique (1997): *Comentarios a la reforma fiscal 1997*. México, Editorial Themis.
- Carrillo, Patricia, *et al*, (2005): "Construyendo tu organización en 16 pasos. Manual sobre constitución legal". México, Alternativas y Capacidades, A. C. - Instituto Mexicano de la Juventud. [DE, 15 de diciembre, 2005: <http://www.alternativasociales.org/16pasos/16pasos.zip>].
- Cámara de Diputados (1997): *Gaceta Parlamentaria. Diario de los debates*, núm. 15, 28 de abril. México, Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados (2000): *Gaceta Parlamentaria*, núm. 501, jueves 27 de abril. México, Cámara de Diputados [DE, 24 de noviembre, 2005: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/2000/abr/20000427.html>].
- Cámara de Diputados (2001): *Gaceta Parlamentaria*, núm. 700, 5 de marzo. México, Cámara de Diputados [DE, 24 de noviembre, 2005: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010305.html>].
- Cámara de Senadores (2003): *Gaceta Parlamentaria*, núm. 23, 18 de noviembre. México, Cámara de Senadores [DE, 24 de noviembre, 2005: <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?&lk=23/index.html&lg=59>].

- Cámara de Senadores (2005): *Gaceta Parlamentaria*, núm. 124, 4 de octubre. México, Cámara de Senadores [DE, 16 de diciembre, 2005: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/10/4/1>].
- Canto Chac, Manuel (2002): *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*. Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados (2002): "Dictamen de la Ley de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil". *Ciudadan@*, boletín no. 6. México, Comisión de Participación Ciudadana, [DE, 24 de noviembre, 2005: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/particip/ciudadan/boletin6c.htm>].
- CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2004): "Reglas de operación del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas". México, CDI [DE, 14 de diciembre, 2005: http://www.cdi.gob.mx/programas/reglas2004_fondos.pdf].
- CDI (2005a): "Oficio DGAJ 854/05". México, CDI - Dirección General de Asuntos Jurídicos, 8 de julio de 2005.
- CDI (2005b): "Convocatoria al proceso de selección de proyectos para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia" México, CDI [DE, 30 de noviembre, 2005: http://www.cdi.gob.mx/convocatorias/convocatoria_cdi_justicia_2005.pdf].
- CFAOSC Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004a): "Acta de la segunda sesión ordinaria". México, CFAOSC, 24 de junio [DE, 23 de noviembre, 2005: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Acta_2da_Sesion.pdf].
- CFAOSC (2004b): "Acta de la tercera sesión ordinaria". México, CFAOSC, 14 de septiembre [DE, 23 de noviembre, 2005: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Acta_3ra_Sesion.pdf].
- CFAOSC (2004c): "Acta de la cuarta sesión ordinaria". México, CFAOSC, 26 de octubre [DE, 23 de noviembre, 2005: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Acta_4ta_Sesion.pdf].
- CFAOSC (2004d): "Acta de la primera sesión extraordinaria". México, CFAOSC, 8 de diciembre [DE, 23 de noviembre, 2005: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Acta_1ra_Sesion_Extra.pdf].

- CFAOSC (2005a): "Integrantes de la Comisión". México, CFAOSC, [DE, 18 de noviembre, 2004: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/comision.aspx>].
- CFAOSC (2005b): "Acta de la quinta sesión ordinaria". México, CFAOSC, 23 de febrero [DE, 23 de noviembre, 2005: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Acta_5ta_Sesion.pdf].
- CEMEFI Centro Mexicano para la Filantropía (2003): "Noticias". México, CEMEFI [DE, 7 de julio, 2004: <http://www.cemefi.org.mx/noticias/2003/abril/04.html>].
- CEMEFI, *et al* (2000): *Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*. México, CEMEFI, diciembre.
- Congreso del Estado de Jalisco (1997): "Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco". Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco, 11 de diciembre (mimeo).
- Congreso del Estado de Jalisco (2005): "Iniciativa de Ley que crea la Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco". Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco, 10 de marzo (mimeo).
- Congreso del Estado de Zacatecas (2004): "Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas y sus Municipios". Zacatecas, Congreso del Estado de Zacatecas, 29 de junio [DE, 16 de diciembre, 2005: <http://www.congreso-zac.gob.mx/content/leyes/leyongs.htm>].
- Convergencia de Organismos Civiles (s.f.): "Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSCs". México, Convergencia.
- Covarrubias Velasco, Ana (1999): "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, 39, pp. 429-452.
- Del Villar Kretchmer, Samuel I. (1978): *The Rule of Law, Economic Growth and the System of Economic Regulation in México*. Cambridge, Harvard Law School, (tesis).
- DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2003): *Lineamientos de recepción, validación y seguimiento de los proyectos de asistencia social*. México, DIF, mayo 28 [DE, 30 de noviembre, 2005: <http://www.dif.gob.mx/covapa/media/Lineamientos%20Covapa-%202005.pdf>].

- DIF (2005): "Anteproyecto de reglamento de la ley de asistencia social". México, Presidencia de la República [DE, 6 de diciembre, 2005: <http://www.dif.gob.mx/AnteproyectoLeyasisocial/DIF210605.pdf>].
- Espacio Civil de Investigación y Análisis Social (2005): "El proyecto de Ley de Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el estado de Jalisco: análisis y propuesta desde el Colectivo de Organizaciones Civiles". Guadalajara, 3 de agosto (mimeo, documento entregado a la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso del Estado).
- Freyre Martínez, Rafael (2005): "Programas del sector educativo para la sociedad civil", presentación en el evento Hacia la corresponsabilidad: encuentro sociedad civil - gobierno federal. México, 18 al 20 de julio. [DE, 29 de noviembre, 2005: http://148.245.16.44/hemeroteca/panel4/sep/present_sep.ppt].
- García García, Sergio *et al*, (2003): *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI.
- Gobierno del Estado de Sonora (2004): "Convocatoria para participar en el otorgamiento de apoyos financieros del Programa Peso por Peso". Hermosillo, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora, 1 de noviembre [DE, 29 de noviembre, 2005: <http://www.sonora.gob.mx/noticias/anmviewer.asp?a=1902-print=yes>].
- Gobierno del Estado de Veracruz (2002): "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave". Jalapa, *Gaceta Oficial*, 11 de febrero.
- Gobierno del Estado de Veracruz (2003): "Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave". Jalapa, *Gaceta Oficial*, 21 de febrero.
- Godoy Ramos, Ernestina y Salazar Sánchez, Ana María (2000): "La perseverancia convertida en Ley" en *Voces y Rostros de la Sociedad Civil*, núm. 15, julio-agosto, pp. 14 -18.
- Hernández, Luis y Jonathan Fox (1995): "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government" en Charles Reilly (ed.) *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Lynne-Rienner.

- IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información - SEDESOL (2005): "Circular IFAI/SEDESOL 001/2005". México, IFAI - SEDESOL, 21 de abril.
- INCL - International Center for Not-for-Profit Law (1996): *Global Standards and Best Practices for Laws Governing Non-Governmental Organizations*. Washington D. C., ICNL-Banco Mundial, agosto.
- INDESOL (2005a): "Oficio DAJ/001/2005". México, INDESOL, 14 de marzo.
- INDESOL (2005b): "Oficio D00100/367/2005". México, INDESOL, 29 de abril.
- INDESOL (2005c): "Oficio D00100/441/2005". México, INDESOL, 31 de mayo.
- INDESOL (2005d): "Oficio D00100/739/2005". México, INDESOL, 15 de agosto.
- INDESOL (2005e): "Minuta de la reunión celebrada el 31 de octubre de 2005 a las 12.00 horas en las instalaciones del Instituto de Desarrollo Social entre los responsables del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social". México, INDESOL, 31 de octubre.
- INDESOL (2005f): "Reuniones con Responsables de Coordinación de la Administración Pública Federal en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". México, INDESOL, 9 de diciembre.
- Institute of the Americas (2005): *Una mejor colaboración. Fortaleciendo la contribución de las empresas mexicanas a la sociedad civil*. México: Institute of the Americas.
- Keating, Elizabeth K. y Peter Frumkin (2003): "Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation" en *Public Administration Review*, 63, pp. 3-15.
- Layton, Michael (2005): "El marco fiscal para las OSCs". Ponencia en el Primer Coloquio sobre Transparencia Interna y Rendición de Cuentas de las OSCs. México, 21 de junio 2005.
- Levy, Daniel Carl (1996): *Building the Third Sector. Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.

- Manor, James (1998): “Civil Society”. *A Concept Paper for the Ford Foundation*, Brighton, Instituto de Estudios sobre Desarrollo - Universidad de Sussex.
- Nacif, Benito (2005): “Desempeño legislativo: ¿Parálisis o inflación legislativa?” en *Enfoque. Suplemento del Periódico Reforma*. 30 noviembre 2005.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2003): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana - Fondo de Cultura Económica.
- Reygadas y Robles Gil, Rafael (1998): *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, Servicios Informativos Procesados, A. C., 2ª ed.
- Salazar Sánchez, Ana María, et al (1997): *Nuevo marco legal para el sector no lucrativo*, México, CEMEFI.
- SAGARPA (2004): “Reglas de operación del programa de apoyo a las organizaciones sociales agropecuarias y pesqueras (PROSAP)”. *DOF*, primera sección, 1 de octubre.
- SAT Servicio de Administración Tributaria (2003a): “Oficio 325-SAT-09-III-I-83564”. México, SAT, 25 de septiembre.
- SAT (2003b): “Oficio 325-SAT-09-III-I-101117”. México, SAT, 26 de noviembre.
- SAT (2004): “Oficio 339-SAT-III-C-1723”. México, SAT, 19 de enero.
- SAT (2005): “Trámite para ser donataria autorizada. Obligaciones y beneficios”. México, SAT.
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social (2004a): “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. *DOF*, 9 de febrero. [DE, 21 de diciembre, 2005: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/LeydeFomentoOSC.pdf>].
- SEDESOL (2004b): “Reglamento interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. *DOF*, primera sección, 23 de noviembre.
- SEDESOL (2005a): “Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. *DOF*, primera sección, 7 de junio.

- SEDESOL (2005b): "Reglas de Operación del Programa Hábitat, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005". *DOF*, 18 de febrero.
- SEMARNAT (1988): "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". *DOF*, 28 de enero.
- SHCP (2005): "Minuta Miscelánea 2006". México, 21 de octubre.
- SRA - Dirección General de Coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria (2005): "Oficio XI-111/DGC/23603". México, Secretaría de la Reforma Agraria, 23 de mayo.
- Somuano, María Fernanda (2003): *The Role of NGO's in the Process of Democratization: The Case of Mexico*. Iowa, Universidad de Iowa, (tesis).
- Unidad de Desarrollo Regional (2003): "Hacia una nueva ley de planeación". México, Presidencia de la República (mimeo).
- Universidad Veracruzana (2001): *Sociedad civil y gobernabilidad en México*. Xalapa, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Veracruzana.
- Verduzco, Gustavo; Regina List y Lester Salamon (2002): *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, CEMEFI.
- Verduzco, Gustavo (2003): *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México, El Colegio de México-CEMEFI.
- Villa, Marcos E. y Felipe Alatorre (2005): "Análisis comparativo Ley Federal, Ley de Baja California y Proyecto de Ley de Jalisco". Guadalajara, Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 30 de agosto (mimeo).



RELACIÓN DE ENTREVISTAS

- Ana María Salazar, Directora del Centro Antonio Montesinos y Presidenta de Convergencia por la Democracia.
- Sergio Salvador García García, Investigador del Centro Mexicano para la Filantropía.
- Bernardo Altamirano Rodríguez, Director General Adjunto de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia, Secretaría de Gobernación.
- Marcos Oviedo, Coordinador de Operación Central de Integración Productiva y Agencias de Desarrollo Local, Programa Opciones Productivas, Secretaría de Desarrollo Social.
- Claudia Acuña Fernández, Asesora del Programa Hábitat, Secretaría de Desarrollo Social.
- Alejandra Rascón Rodríguez, Directora General Adjunta de Legalidad y Transparencia, Secretaría de Desarrollo Social.
- Filiberto Ibáñez, Dirección General de Coordinación con Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social.
- Claudia Debler, Subdirectora de la Dirección General Adjunta de Vinculación y Coinversión Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social.
- María del Carmen Gutiérrez Mejía, Directora de Enlace Interinstitucional, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social.
- Luis Ignacio Solórzano Flores, Director General, Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, Secretaría de Salud.
- Cristina Araya Umaña, Directora de Vinculación Social y Acciones de Filantropía, Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, Secretaría de Salud.

- Rafael Freire Martínez, Director General de Planeación y Programación, Secretaría de Educación Pública.
- Daniel Rodríguez Altamirano, Subdirector de Apoyo y Proyectos Juveniles, Instituto Mexicano de la Juventud.
- Julio Alberto López Riquelme, Jefe de departamento de Desarrollo Institucional, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familiar.
- Yuri Escalante Betancourt, Responsable del Programa de Promoción de Convenios de Justicia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Elizabeth Vargas, Araceli Jaramillo y Claudia Espinoza, Programa de Promoción de Convenios de Justicia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Mario López Salazar, Director General Adjunto de Recursos Materiales, Secretaría de Economía
- Juan Jacobo Pérez Cornelio, Director General Adjunto de Concertación, Coordinación General de Política Sectorial, Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- José Luis Bravo Soto, Director de Captación Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Saúl López de la Torre, Gerente Corporativo de Desarrollo Social de la Dirección Corporativa de Administración, Petróleos Mexicanos.
- Abril Portillo de la Fuente, Jefa de la Unidad Jurídica. Módulo del Registro de Chihuahua, Registro Federal de OSCs.
- Eva Susana Cárdenas, Módulo del Registro de Jalisco, Registro Federal de OSCs.
- Rosario de Elías, Responsable jurídico del Módulo del Registro de Morelos, Registro Federal de OSCs.
- Victoria Cruz Sánchez, Responsable del Módulo del Registro de Oaxaca, Registro Federal de OSCs.

- Mario Alberto Duarte, Responsable del Módulo del Registro de Sonora, Registro Federal de OSCs.
- Rosario de la Cruz, Departamento Jurídico y Organizaciones Civiles de la delegación de SEDESOL en Sonora, Registro Federal de OSCs.
- José Manuel Morales Martínez, Módulo del Registro de Veracruz, Registro Federal de OSCs.
- Miguel Ángel González García, Dirección de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Chihuahua.
- Martha Angélica Ramírez Checa, Coordinadora de Organismos Afiliados, Instituto Jalisciense de Asistencia Social, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Maximina Bastida Cuervas, Directora de Grupos Vulnerables y Equidad, Secretaría de Desarrollo Humano, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Enrique Guillermo Mejía y Ruiz Velasco, Director General de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Gobierno del Estado de Morelos.
- Patricia Soto Amador, Directora General de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno del Estado de Morelos.
- Mónica Castillo Guido, Asesora de la Dirección General, DIF, Gobierno del Estado de Morelos
- J. Marcos Zenteno Aguayo, Coordinador de Atención a Personas con Discapacidad, DIF, Gobierno del Estado de Morelos.
- Francisco Flores, Coordinación de planes de desarrollo - COPLADE, Gobierno del Estado de Oaxaca
- Armando Navarrete Cornejo, Secretario Técnico del Gabinete, Gobierno del Estado de Oaxaca
- Aída Josefina Isibasi Araujo, Directora de los Organismos de la Sociedad Civil, DIF del Estado de Sonora.
- Genaro Mejía de la Merced, Subdirección de Programas Sociales, Subsecretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Veracruz.

AGRADECIMIENTOS



Agradecemos a las personas entrevistadas por su tiempo e información, y por sus comentarios y apoyo a:

Sergio García
Francisco Morales
Beatriz Campillo
Michael Layton
Andrea Tapia
Silvino Sandoval
Óscar de los Reyes
Laura Ávalos
Pilar Tavera
Karen García
Itzel Montaña
Gustavo Minakata

Marcos Villa
María Laura Muñoz
Sara Murúa
Daniel Ponce
Begoña Iguñiz
María del Carmen Gutiérrez
Jaime Bolaños Cacho
Héctor Santana
Pablo Fregoso
Cristina Martins
Taller de Proyectos de Política
Social de El Colegio de México

Este material se realizó con recursos del Programa de Coinversión Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la SEDESOL no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo



© 2006, Alternativas y Capacidades, A. C.
Ilustración de portada: Luis San Vicente